



Juri Mykkänen ja

Kari Paakkunainen (toim.)

**JOHDATUS
EUROOPAN
UNIONIN
POLITIIKKAAN**

JOHDATUS
EUROOPAN UNIONIN
POLITIIKKAAN

Juri Mykkänen ja Kari Paakkunainen (toim.)

JOHDATUS
EUROOPAN UNIONIN
POLITIIKKAAN

Helsingin yliopisto
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Avoin yliopisto
2014

Politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2014:16
Yleinen valtio-oppi

© Toimittajat ja kirjoittajat
Kannen kuva: Eveliina Kotilainen

ISSN-L 2243-3635
ISSN 2243-3635 (Painettu)
ISSN 2243-3643 (Verkojulkaisu)
ISBN 978-952-10-9125-4 (nid.)
ISBN 978-952-10-9126-1 (PDF)

Hansaprint, Vantaa 2014

Sisällys

Kari Paakkunainen ja Juri Mykkänen

Johdannoksi	9
-------------------	---

Osa 1: Euroopan unionin instituutiot

Tapio Raunio

Euroopan unionin poliittinen järjestelmä, instituutiot ja mobilisaation haasteet	25
---	----

Kari Palonen

Parlamentarismin pelivarat Euroopan unionissa	54
---	----

Hilkka Summa-Pollitt

EU:n komission hallinto ja virkamieskulttuuri	81
---	----

Mikko Mattila

Euroopan unionin neuvoston päätöksenteko, äänestykset ja koalitiot	111
---	-----

Osa 2: Euroopan unionin legitimiteetin kriittiset osa-alueet

Juha Jokela

EU turvallisuus- ja globaalipoliittisena toimijana 133

Lauri Holappa

EMU, kamppailu talouspolitiikan välineistä ja
euron tulevaisuus 156

Hanna Wass

Varjovaaleista valokeilaksi? Euroopan parlamentin
vaalit ja äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät 185

Tuomo Mörä

Euroopan unioni ja kapea julkisuus..... 221

Osa 3: Integraation ulottuvuuksia

Matti Kari

Suomen sosiaaliturva ja Euroopan unioni 249

Hilkka Vibinen

Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikka 271

Erkki Berndtson

Eurooppalainen korkeakoulupolitiikka: Euroopan komissio Bolognan prosessin määrittäjänä	285
--	-----

Arto Lindholm

EU ja ympäristöpolitiikka ja Suomi	305
--	-----

Kari Paakkunainen

Eurooppalainen nuorisopolitiikka	316
--	-----

Osa 4: Eurooppalaisen demokratian sosiologia

Niilo Kauppi

Demokratia, yhteiskunnalliset resurssit ja poliittinen valta EU:ssa	339
--	-----

Johdannoksi

KARI PAAKKUNAINEN JA JURI MYKKÄNEN

Tämä artikkelikokonaisuus Euroopan unionin politiikasta on vaativa politiikan tutkimuksen kriittisen ja realistisen perinteen mukainen oppikirja. Kirjan oivaltava lukeminen vaatii perustiedot unionin toiminnasta ja politiikasta. Se jättää hyvät suomalaisen EU-diplomatian hengessä kirjoitetuille oppimateriaaleille. EU avautuu vain huolellisen politiikan tutkimuksen kritiikin ja käsitteistön varassa. Kirjan artikkelit eivät ole keskenään ristiriidattomia, mikä kertoo osaltaan unionin ideologiaan ja toimintaan sisältyvistä poliittisista jännitteistä. Tämä on mielestämme myös paras tapa kunnioittaa unionin epävarmaa ja konsensuaalisuuden kaavussa rakennettua ainutlaatuista projektia maanosamme talouden ja politiikan luomisessa.

Nykymuotoinen Euroopan unioni ei ole mikään paras mahdollinen käytäntö, korvaamaton rauhanprojekti tai vapaan kaupan tae. Kirjan artikkeleissa ohitetaan eurohallinnon ja poliittisen päätöksenteon ja osallistumisjärjestelmien yksioikoisen institutionaalinen ja mallittava analyysi. Euroopan unioni esitetään erilaisista näkökulmista ja kirjoittajapositioista käsin. Mukana on unionin ja sen politiikan erilaisia ja monimielisiä avaamisen tapoja. Kirjoittajakunta ei muodosta yksituumaista tai muutenkaan homogeenista joukkoa; mukana on hyvin erilaisia kirjoittajia – unionin perustutkijoista ja parlamentaarisen teorian mestareista eri politiikkasektoreiden purkajiin ja organisaation ja ohjelmien sisäisiin tutkijakokijoihin

(erityisesti vahvat organisaation ammattilaishallinnon emeritukset Summa ja Kari).

Euroopan parlamentti, unionin neuvosto ja komissio nojaavat huikeaan byrokraatiaan ja vaikeaselkoiseen koordinaatioon. Toimielinten suhde perustuu muuttuvaan poliittiseen tasapainoon ja oikeuspäätöksiin. Poliittiset kompromissit ja valtapolitiikan asetelmat muodostuvat EU:n instituutioiden välisessä yhteistyössä ja valtakompromisseissa. Toisaalta Euroopassa ja unionin neuvostossa ja huippukokouksissa haetaan perusratkaisuja selkeiden vahvojen kansallisten toimijoiden varassa. Kansallinen nollasummapeli elää ja se estää kosmopoliittisten ja yleiseurooppalaisten arvojen ja kansallisia fundamentteja rikkovien ratkaisumahdollisuuksien nousua.

Globaalin talouden, ekologian ja turvallisuuden kohtalonyhteyksien vakava harkinta ei ole helppo laji. Uusi EU:n konteksti ilmastonmuutoksen, uusien riskisten markkinajakojen ja mahtien maailmassa ja kovaotteisen Venäjän kohtaaminen myös paineistavat unionia muuttumaan ja luovasti pohtimaan, mitä talouden, demokratian ja turvallisuuden modernisaatio voi olla. Vanha valtapolitiikka on esillä kuin ikääntyvän kylmän sodan sukupolvien uudelleen löydettyä intohimona. Globaalit yhteydet ja taloudelliset riippuvuudet eivät olekaan kaikille yhteinen yhteiselon ja kasvun perusideologia. Kyse ei ole vain venäläisestä nationalismista vaan myös Euroopan projektin saamasta populistisesta ja militantista arvostelusta, jolla on nyt vahvat sillanpää ja puhujalavat unionin organisaatiossa.

Unionin ristiriidoista ja instituutioiden tasapainoista pehmeään koordinaatiovaltaan

Vuoden 2014 eurovaalit eivät ratkaisevasti muuttaneet europuolueryhmien voimasuhteita. Silti yhteisen julkisuuden, legitimitietin ja kansalaisten poliittisen mobilisaation heikkoudet ja niiden mahdollistama kansallinen ja nurkkakuntainen reaktio tuntuivat vaaleissakin. Moni tutkijakin kuvitteli, että juuri tämä polariteetti rakentajien ja kyynisen EI-puolueen välillä sekä puolueryhmiä inspiroivat aloitteet talouskriisin opettaman unionin vahvistamiseksi, olisivat motivoineet eurooppalaisia vaaliurnille. Nyt saatiin sentään eurovaalien pysyvä äänestysprosentin

lasku hyyttymään. Voi silti väittää, että riskeistä oppivan unionin vahvistaminen esimerkiksi juuri aktiivisen talouspolitiikan suunnalla ei enää juutu entiseen tapaan kiistaan liittovaltiosta.

Oppikirjan artikkeleissa ei jätetä eurooppalaista poliittista järjestelmää rauhaan eikä sen tutkimusta paikoilleen. Turvallisuus- ja globaali-politiikka, euromarkkinat ja vahvojen talouksien vääntö EMU:sta, rakenteellinen eriytyminen ja kerrostuminen sekä parlamentin ja unionin parlamentaarisen politisoinnin analyysi ja visiointi täydentyvät kolmen instanssin, omaperäisen vaalidemokratian ja sektoripoliittikkojen (policy) analyyseillä. Eurooppalainen valta ja politiikka eivät aina löydykään instituutioiden ja vahvistuvan mutta edelleen heikkovoimaisen europarlamentarismien julkivastuista. Toimeliaan ja omaa eurokieltään kehittävä byrokratian lisäksi tasapainottelu toimielinten välillä ja kansallisten valtakompromissien avulla rauhoitettu yhteistyö, indikaattorein ja asiantuntijaverkoin sekä konsulttidemokratialla täydennetty pehmeä valta – avoin koordinaatiomenetelmä – on policy-kenttien arvioijien tarkastelussa. Tässäkin kirpoavat esiin aikalaisihmetykset: unionin kehittämällä ohjelmilla ja koordinaatiomalleilla on hyviäkin aikeita ja tuloksia, mutta niiden toteuttaminen luovat oman maailmansa, tuotteensa ja kielensä, eikä tätä uudenlaista aluetta aina osata avata kansalaisyhteiskunnan toimijoille: poliittinen mobilisaatio on vaikeaa ja heikkoa, kansalaiset jäävät usein asiakkaita tai oppilaita.

Monet kirjoittajat eivät keskitykään eurovaaleihin tai demokratiavaajeen tarkasteluihin, vaan analysoivat unionia poliittisena luomuksena, jonka liikauttaminen eteenpäin ja sen parlamentaarisen ja ylipäänsä vastuunalaisuuden kehittäminen on kiinni monista modernin politiikan keinoista. Sen ristiriitoja, ambivalensseja ja uusia ongelmakonteksteja voi käyttää hyväksi; erilaiset poliittiset paineet ja projektit sekä unionin omien toimien tarkoittamattomat sivuvaikutukset poikivat poliittisia debatteja, puolesta ja vastaan toimivia osallisia unionin eri tasoilla. Poliittisia aloitteita ja oikeuksia voidaan hivuttaa lähemmäs kansalaisten harkinnanvaraisia osallistumiskehiä; ilman tällaista mobilisaatiota ja uusien polvien karaistumista eurovankkäämiseen ja -sopimiseen eurodemokratia ja -parlamentarismi eivät kypsy.

Talousskuripolitiikasta ja EU-eliitin yhdistävän voiman puutteesta eurooppalaisen parlamentarismen maineenpalautukseen

Markkinatalouden ja kansallisten talouspolitiikkojen rakenteet ovat osa EU:n taloustavoitteita ja sen rajoja. Keväällä 2010 alkaneesta eurokriisistä on tullut käännekohta Euroopan integraatiossa, missä koetellaan ja määritellään unionin talouspolitiikan välineitä. Budjettikuripolitiikkaan on uskottu pitkään – jopa puuttumatta talousarkkitehtuurin rakennevikoihin. Tutkija (HY) *Lauri Holappa* hakee artikkelissaan rakenteelliset ongelmat Ranskan ja Saksan käymästä pitkäaikaisesta poliittisesta kamppailusta. Ranskalla on ollut pyrkimys rakentaa eurooppalainen täysimääräinen talous- ja rahaliitto, koska se katsoi menettäneensä talouspoliittisen autonomiansa globaalien markkinoiden myötä. Sääntelypolitiikka oli sen mielestä mahdollista enää koko mantereen tasolla rahoitusmarkkinoiden vallan kasvun myötä. Ranska suostui kompromissiin vahvan Saksan kanssa tämä visio mielessään. Vientimenestynyt ja ortodoksisemman talouskomennon Saksa oli ulkopoliittisista syistä valmis syventämään eurooppalaista talousintegraatiota. Ehtona oli Saksan kasvustrategian jatkuvuus ja sen mukainen Euroopan Keskuspankin (EKP) irrottaminen poliittisesta ohjauksesta ja jäsenvaltioiden keskuspankkirahoituksen epääminen. Kompromissiehdosta tuli kuitenkin kohtalokkaat – velkakestävyys mureni ja velkakriisi toteutui. Holapan mukaan EMU:n institutionaalista perustaa tulee joka tapauksessa muuttaa, kaikki EU-kumppanit eivät voi valita vientivoittoista strategiaa.

Tutkimusprofessori (CNRS, Strasbourg) *Niilo Kauppi* avaa sosiologisemmin EU:ta ja pureksii instituutiota koskevan heikon tutkimuksen ja tutkittavuuden saloja. Usein EU on hyvä karavaani, ja vain koirat jätetään sitä haukkumaan! Ideana onkin tulkita empiirisiin aineistoin EU-integraatiota rakenteellisenä eriytymis- ja kerrostumisprosessina, joka tarjoaa politiikoille ja virkaihmisille uusia valtaresursseja. Näillä ”markkinoilla” vaihdetaan kansallisvaltion sidoksissa olevia vanhoja resursseja, kuten poliittista kokemusta ja valtaa, EU:hun sidoksissa oleviin uusiin resursseihin, toisin sanoen muutetaan jotakin olemassa olevaa joksikin uudeksi, vaikkapa poliittiseen uraan Euroopan parlamentissa. Kaupin näkökulma rikkoo hyvin myös poliittisen järjestelmän oppikirjojen dualismia: toisaalla kansallinen, toisaalla unioni tai vain globaalin hallinnan järjestel-

mät. Euroopan yhdentyminen eriytymisenä ja kerrostuneisuutena syventää Kaupin mukaan ymmärrystämme sen institutionaalisesta dynamiikasta monella tasolla samanaikaisesti.

Euroopan parlamentti on esimerkki siitä, miten institutionalisaatio muokkaa käytänteitä, institutionaalis-poliittista dynamiikkaa ja resursseja sekä yksilöiden, ryhmien ja poliittisten instituutioiden vuorovaikutusta. Asemat ja institutionaaliset resurssit jakautuvat epäeilusti EU:n syvärakenteiden tasolla. EU:n instanssien sisäisten resurssien merkitys saattaa myös omalta osaltaan estää homogeenisemmän eurooppalaisen poliittisen luokan syntyä, eri ryhmät pyrkivät huolehtimaan omista voimavaroistaan ja kompetensseistaan. Kauppi kulkeekin globaalimman valtapelin suuntaan: miten ylikansallisiin resursseihin erikoistunut poliittikoryhmä onnistuu lisäämään valtaansa, luomaan yhteisiä intressejä ja jonkinlaista subjektiivista yhteenkuuluvaisuuden tunnetta ja miten tämä prosessi kytkeytyy globaalin hallinnan muutoksiin, etenkin yksityisen ja juridisen vallan käyttäjiin, turvallisuuden ja koordinaation asiantuntijoihin ja finanssitoimijoihin.

Vanhemman polven eurooppalaisen intellektuellin, professori (JY) *Kari Palosen*, artikkeli tavoittelee parlamentarismien maineenpalautusta. Puhe ei ole vain hallituspolitiikasta vaan Euroopan parlamentin (EP) parlamentaarisisista ja epäparlamentaarisisista piirteistä sekä spekulatiosta itse EP:n parlamentarisoinnista. Parlamentarismien kriteerit Palonen löytää syvältä Euroopasta. Max Weberin tavoin hän ymmärtää ”parlamentarismien” politiikan ideaalityypiksi, josta käytäntö aina jää jälkeen. Palosen mukaan Britannian parlamentin alahuone on lähimpänä ideaalityyppiä siellä toteutetun parlamentaarisen debatin institutionalisoinnin vuoksi: vastakkaisten perspektiivien esittäminen on käsiteltävän asian ymmärtämisen ehto. EP:n nykyinen työjärjestys on Palosen analyysin kohteena. Sen refleksiivinen peilaaminen ideaalitaustaa vasten työtapojen ja parlamentin responsiivisuuden, hallinnon kontrollin, debattiproseduurien avaamien politisointitilaisuuksien tasolla luo hurjan politologisen asetelman ja opettaa meitä miettimään eurooppalaisen demokratian ituja ja mahdollisuuksia. Samalla piirtyvät esiin strategiset käytänteet meppien autonomian ja reilun ’parle’-sääntökulttuurin pelissä ja väljän puoluerakenteen ja parlamentin johtamisen ja ajanpeluun maailmassa.

Esitetyt parlamentarismien arviointiperusteet eivät helposti ole toteutettavissa Euroopan unionissa. Palonen summaakin, että EP:n muokkaaminen itselliseksi parlamentiksi suhteessa niin kansallisiin parlamentteihin kuin muihin EU:n instituutioihin ei ole vielä reaalimahdollisuus. Euroopan parlamentti itsessään olisi parlamentarisoitava ensiksi. Palonen spekuloiakin esiin alustavat kolme vaihtoehtoa: komission valinnan ja epäluottamuksen mahdollisuuden täysi parlamentarisointi, menettelytapojen parlamentarisointi sekä hallinnon parlamentaarisen kontrollin vahvistaminen. Aloittamisen ensimmäinen aihio jätetään auki, mutta nämä kolme spekulatiivkeinoja tukevat toisiaan.

Unionin tehokkaat instituutiot, ulkopoliittikka ja vaalit toimivat mutta eivät mobilisoi kansalaisia

Professori (TaY) *Tapio Raunio* kuvailee EU:n reippaan puolen miljardin kansalaisen ja lähes 30 valtion yhteisönä, jonka tunnuslauseena on osuvasti 'moninaisuudessaan yhtenäinen'. Hän punnitsee poliittisen mobilisaation onnettomia puolia ja haasteita ja luo samalla taustaa demokratiavaje-puheelle. Poliittinen avaruus nousee kolmen vaihtoehdon varassa. EU voi säilyä muuttumattomana - toisessa vaihtoehdossa EU kehittyisi aidosti ylikansalliseksi demokratiaksi, jossa vallankäytön ytimessä olisivat unionin pääministeri ja hallitus sekä liittovaltiollinen parlamentti. Kolmannessa visiossa muutos tapahtuisi päinvastaiseen suuntaan – integraatiota perattaisiin ja sen tilalle jäisi lähinnä jäsenmaiden keskinäiseen verkostoitumiseen perustuva systeemi.

Unionin monitasoisessa hallintajärjestelmässä on useita vaikutuskanavia, sitouttavia ohjelmia ja kumppanuuksia – silti kansalaisryhmien on jatkossakin yhä vaikeampaa (varsinkin kolmannessa visiossa) tunnistaa responsiivisia instituutioita, ja tämä puolestaan vieraannuttaa ihmisiä EU:sta. Mobilisaation perusedellytyksenä voitaneen pitää yhteiskunnallista keskustelua ja aitojen poliittisten vaihtoehtojen tarjontaa. Euroalueen kohtaamat ongelmat ja integraatiokitkat ovat kiteytyneet vahvasti kansallisen politisoitumisen tasolla ympäri Eurooppaa – myös Suomessa. Tämä tuskaisuus voi Raunion mukaan purkautua myös vahvempina demokraattisina järjestelyinä ja unionin toiminnan oikeutukse-

na. Kansalaisten aktivointi ja mobilisaatio riippuvat suuresti jäsenvaltioiden puolueiden ja instituutioiden halusta ja kompetenssista aktivoida Eurooppa-keskustelua ja esittää poliittiselle inspiraatiolle välttämättömiä vaihtoehtoja niin integraation tulevaisuudesta kuin EU:n päivänpolitiikasta.

Ohjelmajohtaja (Ulkopoliittinen instituutti) Juha Jokela tarkastelee artikkelissaan EU:n turvallisuus- ja globaalipoliittista toimintaa ja ylipäänsä muuttuvaa toimijuutta. Integraatiolla ja unionilla on ollut ohittamaton paikkansa rauhan ja vakaiden olojen edistämisessä ensin toisen maailmansodan raunioittamassa Länsi-Euroopassa ja myöhemmin kylmän sodan päättymisen avaamissa yhteiskunnallisissa mullistuksissa. Talous on ollut kehityksen kitti ja rakenne. Samoin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittyminen, jossa edistyi Jugoslavian hajoamistapahtumien jälkeen. Ulkopoliittisesti virtaviivaistunut unioni on kehittänyt sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan liittyvää suorituskykyä. Ulkosuhdetoiminta on pyritty virittämään osaksi rauhan ja vakaiden olojen edistämistä Euroopassa ja maailmassa.

Kirjoittaja kuitenkin alleviivaa, että jäsenmaiden alueellinen koskemattomuus ja puolustus on hoidettu Nato-vastuin ja sotilasliittoon kuulumattomien maiden osalta pitkälle kansallisesti. USA:n maailmanpoliittisen katseen suuntautuessa selvemmin Aasian suuntaan Euroopan oletetaan ottavan entistä suuremman vastuun lähialueidensa turvallisuudesta. Ukrainan ongelma on kuitenkin merkinnyt (artikkelin kirjoittamisen jälkeen) korjausliikettä tässä – taloudellinen turvallisuus ja kumppanuuden laajentaminen itään sai EU:nkin eliitin yllätykseksi kyseenalaistavan vastauksen Putinilta. Venäjän autokraattisen johtajan revanssia ja nationalistista intressiä on ollut vaikea ymmärtää ja saada samalla EU:n henkistä keskusteluyhteyttä Putinin esikuntiin. Surullisimmat tulkinnot esittävät, kuinka putinilainen eliitti pelkää, että lännen tavoitteena on Putinin vallan murtaminen osana Venäjän talouden ja politiikan demokratisoinnin visiota – ja Putin jättää modernisaatioprojektin, puhkuu euraasialaisella voimalla ja klassisen voimapolitiikan ripeillä.

Jokela luonnehtii artikkelinsa lopussa EU:n globaalia asemaa ja toimintaa yhtäältä sen kehittyvän ja laaja-alaistuvan ulkopoliittisen toiminnan kentällä ja toisaalta maailmantalouden ja -politiikan muutosten

kiirastulessa. Kiristynvä maailmanlaajuinen talouskilpailu asettaa EU:lle entistä suurempia paineita tehostaa ulkosuhdetoimintaansa ja kirkastaa ulkopolitiikkaansa. Nousevien talouksien merkityksen kasvu ja unionin talouskommellukset ovat nostaneet taas kansallisten ulkopolitiikkojen merkitystä Euroopassa. Käynnissä olevat muutokset ja pakotepolitiikka Ukrainan vallankeikauksen jälkeen entisen kumppanilahmon, Venäjän, kanssa ovat tärkeitä Suomen ulkopolitiikalle esimerkiksi Pohjolan yhteistoiminnan ja kauppapolitiikan tasolla, jonka ohjelmallinen ja strateginen fokus on pitkään ollut EU:n yhteisessä ulkopolitiikassa ja sen turvassa.

Dosentti (HY) *Hilka Summa-Pollitt*, joka pitkään toimi monissa komission virkamiestehävissä, avaa konkreettisesti instituutioiden hallinnon arkea ja toimintaperiaatteita. Samalla hän korostaa, kuinka komissio, neuvosto ja parlamentti eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Unionin neuvosto ja parlamentti ovat ensisijaisesti poliittisen toiminnan areenoja, mutta niillä ja kaikilla instansseilla organisaatiossa on oma operatiivinen ja yhteistoiminnallinen virkakoneistonsa. Komissiolla taas on EU-politiikkojen käynnistämässä ja implementaatiassa myös vahva poliittinen roolinsa. Hän avaa ja uskottavasti kirjoittaa komissiohallinnon ja virkamiesten rooleista, vastuista ja etiikasta EU-ympäristössä, missä mainittujen kolmen instituution keskinäinen riippuvuus ja hallinnon erityinen, muttei silti autonominen, politiikka luovat peruskulttuurin. Oma tulkinta byrokraatin roolista on ehä ja vahva. Samalla dosentti Summa tarkentaa monessa ristiriita- ja valintatilanteessa hallinnon erityistä luonetta ja poliittisia vastuita. Tällaisia tarkastelupintoja ovat muun muassa komissaarien kompetenssit, etiikka ja valinnat, heidän kabinettiensa ja pääosastojen suhteet sekä euroskandaalien opit unohtamatta euroskeptisyyden ja nationalismin nousun tuottamia paineita virkamiestyössä.

Tutkijatohtori (HY) *Hanna Wass* vastaa hyvin otsikkonsa lupaukseen: ”Varjovaaleista valokeilaksi? Euroopan parlamentin vaalit ja äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät”. Seikkaperäinen essee tuo EP:n vaaliprosessin ja -julkisuuden valjuuteen ja kansalaisryhmien erilaiseen aktiivisuuteen selittäviä tekijöitä koko vaalitutkimuksen kirjon avuin. Selittämisen tavat ja kontekstit varioivat ja koettelevat toisiaan – mikro- ja makrotason vertailevat sosiaaliset kontekstit ja asenneulottuvuudet seuraavat toisiaan. Toisen asteen kansallisten vaalien kehyksestä tarkasteltuna tutkijan huomio tarkentuu myös kunkin jäsenmaan kansallisten tekijöiden

vaikutukseen. Sitä mukaa kun EU:n ja Euroopan parlamentin relevanssi ja näkyvyys kansalaisten arjessa on kasvanut, on tullut aiheelliseksi avata europarlamenttivaaleja niiden omassa kontekstissaan ja tarkastella erityisesti EU-tason tekijöiden roolia vaaliosallistumisessa.

Meppivaalien osallistumiseen vaikuttavia tekijöitä lähestytään molemmista edellä mainituista näkökulmista käsin. Essee pystyy luomaan yleiskuvan niistä moninaisista tekijöistä, joiden on havaittu olevan yhteydessä sekä jäsenmaiden että niiden kansalaisten välisiin osallistumiseroihin. Kirjoituksessa pohditaan lisäksi, miten kansalaisten roolia unionissa on pyritty vahvistamaan ja kuinka siinä on kirjavin ja hankalin kääntein onnistuttu. Mikro- ja makrotasoiset selittävät tekijät täydentyvät kiintoisilla ja väliin jopa ensyklopedistisen tarkoilla vaalitutkimustulkintojen vertailuilla ja poikkileikkauksilla.

Professori (HY) *Mikko Mattila* nostaa empiiriseen ja institutionaaliin analyysiin usein aliarvioitun ja väärinymmärretyin Euroopan neuvoston. Tarkastelussa ovat äänestykset, koalitiot ja ideologisten vaihtoehtojen kehitys, ja näin hän auttaa EU-riippuvuuksien, kansallisten tekijöiden ja sitoumusten hahmottamista osana EU-politiikkaa. EP:n päätösten rinnalla neuvosto omine nuijankopautuksineen vie eteenpäin unionin lainsäädäntöä. Neuvostolla on toisessa suunnassa myös toimeenpaneva rooli – tässä se seuraa päätöksentekojärjestelmässä päävastuullista komissiota. Neuvosto operoi valmistelun ja päätösten substanssin kanalta relevanttien jäsenmaiden virkamiesten työryhmien ja verkostojen kanssa. Samalla se on jäsenmaiden debattifoorumi. Neuvosto myös suoraan ohjaa unionin politiikkaa ja sovittelee kansallisvaltioiden (ryhmien) ison linjan kantoja, väliin hyvinkin hektisesti. Se on mukana Eurooppa-neuvoston rinnalla strategisten linjojen luomisessa.

Euroopan unionin neuvosto onkin pitkälle kansallisesti rakentunut debatti- ja sovintofoorumi, kun taas EP on europuolueperustainen instituutio. Mattilan huomioiden mukaan pohjoiset jäsenvaltiot tyypillisesti haluavat kevyempää julkista EU-tason sääntelyä ja pienempiä tulonsiirtoja jäsenvaltioiden välillä kuin eteläiset jäsenvaltiot. Uudet jäsenvaltiot puolestaan useimmiten kannattavat kevyempää sääntelyä, mutta hyväksyvät kyllä laajemmat maiden väliset tulonsiirrot. Suomi on onnistunut oivallisesti ajaessaan omia tavoitteitaan neuvostossa. Suomen neuvotteluihin asettamat tavoitteet korreloivat kaikista jäsenmaista voimakkaim-

min neuvotteluiden lopputuloksen kanssa, mikä osoittaa, että useimpien Suomi on saanut näkökantansa ainakin joissakin suhteissa näkyviin lopputuloksena olevassa lainsäädännössä. Mattila pohtii myös koalitioiden ja äänestyskulttuurin tulevaisuutta. Avoimempi äänestyskulttuuri ja koalitionmuodostus mahdollistaisivat hallitusten ja ministerien toiminnan kriittisen arvioinnin ja avittaisi poliittisemmän kansallisen tason julkisuuden nousua.

Sektori- ja julkisuuspolitiikat tapaustutkimuksina: resurssit, sanktiot, koordinaatio ja kansalliset autonomiat pelissä

Dosentti (HY) *Arto Lindholm* muistuttaa lukijoita 1990-luvun valinnoista. Kun Suomessa järjestettiin kansanäänestys unioniin liittymisestä, juuri kukaan ei äänestänyt liittymisen puolesta ympäristösyistä, mutta seitsemän prosenttia vastustajista mainitsi ympäristön yhdeksi syyksi. Unioniin liittymisen jälkeen odotukset kääntyivät pääläelleen. Unionin ympäristöpolitiikka oli Suomen näkökulmasta intensiivistä ja relevanttia. Elinkeinoelämä aliarvioi ekopolitiikan vaikutukset maamme talouteen. Ympäristöliikkeet käänsivät kriittisen kelkkansa kokiessaan unionin jäsenyyden avaavan uusia mahdollisuuksia ympäristöpolitiikassa. Natura 2000 oli tällainen politiikan kentän inspiroiva laajennus ja se sai myös maatalousblokin takajaloilleen ennennäkemättömään valitusvastarintaan.

Pian EU-toimet johtivat jätelain, geenitekniikkalain ja ilmansuojelusäädösten tiukennuksiin sekä nopeuttivat ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain läpimenoa. Vauhti on ollut kova; keskeiset EU-toimijat ja lobbarit ovat päätyneet siihen, että EU:n miniminormit on nähty Suomessa maksimilainsäädäntönä. Suomen ekologiseksi etuvartiosaavutukseksi voidaan kuitenkin lukea se, että maa hyväksyi hiilidioksidiveron ensimmäisenä maailmassa (1990). Tämänkaltaisten kansallisten saavutusten hankkiminen on Lindholmin mukaan unionin jäsenenä hankalaa. Unionin globaali ja maanosakohtainen johtotähteyks ympäristö- ja sivilisaatiopolitiikassa ei ole suinkaan Telluksen kallioon hakattu; Lindholmin mukaan laajentunut unioni ja sen sosiaaliset ja glo-

baalin talouspolitiikan haasteet eivät helposti päästä ekologista agendaa keskeiseen rooliin.

Suomi on vain muutamissa kysymyksissä ollut eurooppalainen ympäristöasioiden edelläkävijä. Edes ekologiset kysymykset eivät Lindholmin mukaan mobilisoi yhteistä eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa – markkinaohjaus, kansalliset bunkkerit ja asiantuntija- ja ympäristöoikeusintanssien valta vaativat luonnonsuojelijoiltakin paljon resursseja lobbaus-, oikeustoimi- ja asiantuntijakontribuutioihin. Greenpeacen eskaloiva huomiopolitiikka on tässä vain yksi operatiivisen eliitin toimintalinja, eikä se voi olla malli EU:n politiikan, oikeuden ja sen ristiriitojen hyväksikäyttämiseen Brysselin kasvavissa luontoasioiden lobbaustoimistoissa tai sosiaalivihreiden meppien ryhmissä.

Yliopistonlehtori (HY) *Tuomo Mörä* problematisoi tiiviisti Euroopan unionin kapeaa yhteistä poliittista julkisuutta ja kontrastoi sitä julkisuus-teoreettisen idealismikeskusteluun. Julkisuudella on kaksoistehtävänsä: se antaa kansalaisille mahdollisuuksia kontrolloida vallanpitäjiä sekä osallistua yhteisön tavoitteiden määrittelyyn ja ongelmien ratkaisuun. Toisaalta julkidebatti on tärkeää demokraattisen päätöksenteon legitimitetille. Julkinen keskustelu eurooppalaisista teemoista on samalla mahdollisuus eurooppalaisen kulttuurin ja poliittisen kulttuurin identiteetin luomisessa. Yhteinen eurooppalainen agenda, vaihtoehtoiset argumentit ja asioita yhdessä ratkova toimijuus eivät nouse tyhjästä.

Mörä kirjoittaa ensimmäisessä vaiheessa julkisuusteoreettisesta idealismista ja Jürgen Habermasin deliberatiivisesta demokratiasta; toinen paino artikkelissa on realistisessa kapeassa julkisuudessa. Kolmantena perspektiivinä esitellään radikaali-pluralistisia demokratiateorioita, joiden mukaan habermasilaisia julkisuuksia- ja harkitsevan argumentaation ideaalifoorumeita ei kannata edes tavoitella. Sen sijaan kannattaa pitää yllä erilaisia vasta- ja konfliktijulkisuuksia.

Kirjoittaja ottaakin askeleita kohti skeptistä realismia ja päättyy uudenlaisten julkisuusverkostojen, mediamaisemien ja alajulkisuuteen arvioinnin kautta epäilemään teorian ideaaleja ja ainakin niiden toteutumista. EU:n komission hankkeet demokratian ja julkisuuden laajentamiseksi – mm. viestinnän lisääminen, vuoropuhelun helpottaminen, luottamuksen lisääminen edustukselliseen demokratiaan sekä viime kädessä se, että kansalaiset tuntisivat Euroopan projektin omakseen – ovat myös olleet

ponnettomia. Samaan aikaan luottamus EU:n instituutioihin ja perustiedot niistä ovat kaventuneet – jopa selvästi nopeammin kuin luottamus kansallisiin päätöksentekijöihin. Sitten EU:n into kehittää julkisuutta ja debatoivaa eurooppalaista kansalaisuutta näyttää ainakin ohjelmien ja kampanjoiden tasolla hiipuneen.

Emeritusprofessori (JY) *Matti Kari* kuvaa Suomen sosiaaliturvaa ja sen autonomiaa EU:n määritysten ja sosiaalipolitiikan kolmen pilarin kautta. Hän osoittaa omalla systemaattisella tyyllillään, ettei EU ole sitä muuttanut jäsenyyden aikana ja että monet pohjoismaiset ajatukset esimerkiksi universaalista eurooppalaisesta perusturvasta maata vaihtavien kansalaisten keskuudessa on voitu pitää yllä. Samalla suomalaisen perusturvan ja eläkepolitiikan erityisratkaisut ovat elinvoimaisia. Lopussa hän esittää kuitenkin, että EU:n sisämarkkinat ja globaalit markkinat muodostavat uhkia varsinkin suomalaistyyppisen sosiaaliturvan tulevaisuuden suhteen. EU:n hallinnossa toiminut Kari näkee sosiaaliturvan elävän aina syvällä kunkin yhteiskunnan rakenteessa ja historiassa – kun yhteiskunta muuttuu, muokkaantuvat myös sosiaaliset turvaverkot. Kirjoittaja puolustaa aktiivisesti avointa koordinaatiota sosiaalipolitiikassa. Hän päätyy tarkastelussaan normatiiviseen johtopäätökseen ja eduskunnan päätösvallan piiriin jäävään lakiluonnokseen, jolla sisämarkkinoiden paineilta voidaan suojautua: ”...jos jokin toiminta on luonteensa vuoksi sellaista, että EU:n lainsäädäntöä ei ole syytä soveltaa, jäsenvaltio voi yksipuolisesti päättää poikkeuksesta. Suomen työeläkejärjestelmä on tällainen erityistoiminto” ja ”...samaa lakia voitaisiin sitten tarpeen mukaan käyttää myös muilla sosiaaliturvan alueilla, esimerkiksi terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa, lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa tai missä tahansa yksityistämis- tai ulkoistamistapauksessa.”

Professori (MTT) *Hilkka Vihinen* matkaa historiallisesti tulkinnassaan kohti unionin maatalous- ja maaseutupolitiikkaa, mikä on edelleen vanhin ja laajin politiikka-alue EU:n organisaatiossa. Samalla hän pohtii maatalouden ja maaseudun politiikkakenttien suhteita. Vihinen ei luo pelkkiä traditioselityksiä maataloustukipolitiikalle vaan avaa kenttää poliittisesti. Kentän toimijat kertovat hallinnon ja meppien poliittisesta tilasta ja premissien kirjosta: maataloustraditiossa maaseutu merkitsee maataloutta ja perheviljelyä – yhteiskunnan järjestystä ja juuria. Naturalistisessa ajattelussa maaseutu on ennen kaikkea maiseman ja luonnon ku-

luttamista. Urbaani näkemys johtaa usein myös puhtaan maaseutuluonnon ja elämäntavan idealisointiin ja suojeluyhdistyksiin. Välimerellisessä kulttuurissa maaseudulla ei ole juuri kansallista arvoa. Takapajuaisuutta vastassa ovat vanhat kaupungit ja asutukseen sopivat kaistaleet. Uudenaikainen ja positiivinen maaseutukehitys yhdistetään puolestaan ”slow food” -ajatteluun: kvaliteettiin ja lähiruokaan. Syrjäseututraditiossa maaseutu puolestaan merkitsee epäsuotuisaa luonnonympäristöä, jonka erämaita ja karuja vuoristoja arvostetaan, vaikka ihmisen kulttuuriset ilmaisut ja aktiviteetit ovatkin marginaalissa hankalia. Tavoitteena on yhdistää ympäristönsuojeluasenne primäärielinkeinoihin. Itävalta, Ruotsi ja Suomi ovat tässä puoluelinjassa.

Vihinen avaa myös agritalous- ja seutupolitiikkaa muutosvaatimusten kategorisoinnin avulla. Ensimmäisen asteen reformiajatukset koskevat politiikkavälineiden (kuten tuki- ja hintatasojen) muutoksia. Toisella asteella ollaan valmiita muokkaamaan myös politiikan tavoitteita (esim. siirtyä hintatuesta suoraan tulotukeen). Kolmannella tasolla halutaan muokata koko politiikkaparadigmaa. Rajuin muutossuunta tällä tasolla olisi maatalouspolitiikan osalta siirtyminen tukipolitiikalla suojatuista tuotantohinnoista markkinoilla syntyviin hintoihin.

Maatalouspolitiikan hitaaseen muutokseen vaikuttavat monet tämän politiikkakentän kulttuuriset seikat. Usein esiin nousee melko pyhiä kansallisrevanssistisia tavoitteita ja tukivaatimuksia – maatalouden politiikka- ja asiantuntijaverkostot ovat vahvoja ja kouliintuneita; kuluttajat ynnä veronmaksajat jäävät helposti sivummalle. Hallinnossa on staattisia toimijoita ja ideologioita. Unionin elimet pallottelevat ratkaisuvastuitaan. Maatalousneuvottelujen loppumetreillä on tapana tehdä myönnetyksiä, ettei kukaan toimija menetä poliittisia kasvojaan. EP on maatalous- ja maaseutupolitiikassaan konservatiivinen; sekään ei suinkaan ole etukenossa tekemässä globaalisti vastuullisia tai ekososiaalisia innovaatioita maaseudun puolesta.

Toimeenpanevan ja valmistelevan komission tasolla Vihinen jäsentää politiikkaa kolmen kilpailevan suuntauksen debattina. Uusmerkantilismi tukee nykyisen valtiointervention säilyttämistä, ja sitä perustellaan maatalouden erityisluonteella – julkishyödykkeen asemalla. Tässä on muodostunut myös uusi, maatalouden yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja ekologisia ulottuvuuksia artikuloiva poliittinen puhe, maatalouden moni-

vaikutteisuus. Tämän argumentaation Vihinen toivoisi myös inspiroivan Pohjolan keskustelua. Kolmas yhteisen maatalouspolitiikan poliittista keskustelua jäsentävä suuntaus on uusliberalismi. Sen kannattajat vaativat valtiointervention purkamista ja vapaata maataloustuotteiden maailmankauppaa. Tätä linjaa edustavat erityisesti elintarvikejalostusyritykset, jotka ovat usein monikansallisia. Sen kannalla on myös joukko hyväntekeväisyysjärjestöjä, jotka katsovat nykyisen maatalouspolitiikan syrjivän sekä unionin pieniä maatiloja että kehitysmaiden tuottajia.

Lehtori (HY) *Erkki Berndtson* nostaa intensiivisen tapaustutkimuksen kohteeksi eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan kansallisvaltioiden ja EU:n valtasuhteiden näkökulmasta. Viidentoista vuoden aikana eurooppalaisia korkeakouluja on pelkän kansallisen politiikan sijaan uudistettu ns. Bolognan prosessin proseduurien mukaan. Monet kansalliset intressitahot, korkeakoulu- ja opiskelijajärjestöt sekä opetusministerit ovat sitoutuneet Euroopan korkeakoulualan tavoitteeseen ja komissio, jonka toimivaltaan korkeakoulupolitiikka ei kuulu, on aktiivisesti ja taittavasti sponsoroinut prosessia. Komission valta liittyy sen mahdollisuuksien luoda yhteinen kentän kehittämiskieli, koordinoida ja resurssoida. Berndtson vertaa korkeakoulukieltä suomalaisen hyvinvointivaltion konsensuaaliin ja sitouttaviin ohjausideologioihin 1970-luvulla.

Korkeakoulujen parhaat ja rankatut käytännöt, opintojen ylikansallinen avoimuus ja laadunvarmistus, monitasoisten toimijoiden rekrytointi ja yliopistojen tehostamisnormit ovat luoneet 'superideologian', joka perustuu uusliberalismiin ja uuden julkisjohtamisen (New Public Management) periaatteisiin. Yhteisestä ideologiasta huolimatta on varottava näkemästä Bolognan prosessia yksimielisenä ja yhtenäisenä. Tavoitteet ja niiden toteuttaminen perustuvat vapaaehtoisuuteen ja tavoitteita on tulkittu ja uudistuksia toteutettu vaihtelevin tavoin mutta myös käytetty hyväksi pelimerkkeinä.

Yliopisto-opettaja (HY, Avoin yliopisto) *Kari Paakkunainen* analysoi omana tapauksenaan unionin ja Euroopan neuvoston yhteistyötä ja viitekehystä nuorisopolitiikassa. Artikkelissaan hän yrittää löytää poliittisia foorumeita, eurooppalaisia ja sukupolvipoliittisia avauksia, joilla on ollut merkitystä nuorten etutoiminnalle, poliittiselle taidolle ja osallistumiselle. Nuorten poliittinen harkintavalta ei ole kuitenkaan aina kasvanut eurooppalaisten julistusten mukaisesti. Avoin koordinaatio nuorisopolitiik-

kassa ja sen yhteistyö- ja konsultaatioverkot ovat merkityksellisiä, mutta ne jäävät usein koordinaatio- ja pedagogisiksi harjoituksiksi.

Oppiaine, laitos ja Avoin yliopisto yhteistyössä

Ajantasaiselle ja kriittiseen tutkimuksen perustuvalla perusoppikirjalle Euroopan unionin vallasta ja politiikasta on ollut huutava tarve. Valtio-opin oppiaineen ja Avoimen yliopiston yhteisesti rakentama ja resursoima vierailuluentosarja avoimen kesäopetuksessa vuonna 2013 loi opiskelijoidenkin arvion mukaan liikauttavan ja poleemisen tutkijoiden ja professoreiden aikalaiskuvan poliittisesta Euroopan unionista. Kurssin opettajat siirtyivät tietokoneidensa äärelle ja kirjoittivat vuoden aikana tulkintansa artikkeleiksi. Avoimen yliopiston ja Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen henkilövoimin kirja saatiin painoon ja verkkoon.

Tämä artikkelikokonaisuus ja sen julkaiseminen myös yliopisto-opiskelijayhteisöä laajemman aktiivisen yleisön ja EU-tulkitsijoiden käyttöön verkkojulkaisuna on tutkimuksellinen ja opetuksellinen kontribuutio. Se on palvelus kriittiselle Eurooppa-keskustelulle – ja antaa argumentteja ja tarttumispintoja unionin kehittämiseen ratkaisevasti demokratiavaje- ja kasvatusero- ja keskusteluja laajemmin. Jokaisella meistä on myös eurooppalaisia ajatuksia; eurooppalaisen kansalaisen ja intellektuaalisen päähkäilyn asennetta on ruokittava ja jalostettava. Samalla kirja on osoitus, että tutkijat ja toimittajat voivat niukkojen resurssienkin aikoina yhdistää voimansa pedagogian palvelukseen. Avoin yliopisto, politiikan ja talouden tutkimuksen laitos ja valtio-opin oppiaine ovat pitkän sitkeitä kumppaneita – yhteistyö ja -opetus jatkokoon!

Helsingissä, 18. elokuuta 2014

Kari Paakkunainen, yliopisto-opettaja ja Juri Mykkänen, yliopistonlehtori

Osa I

Euroopan
unionin
instituutiot

EU:n poliittinen järjestelmä, instituutiot ja mobilisaation haasteet

TAPIO RAUNIO

Euroopan integraation tiivistyminen on olennaisesti muuttanut maanosamme poliittisia rakenteita. Jäsenvaltiot ovat siirtäneet Euroopan unionille (EU) toimivaltaa kansallisen suvereniteetin kannalta hyvinkin keskeisillä politiikan lohkoilla, kuten valuuttapolitiikassa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Samalla jäsenmaat ovat vahvistaneet ylikansallisten instituutioiden roolia ja tukeneet enemmistöpäätöksenteon lisäämistä EU:n toimielimissä. Integraatio on myös laajentunut kattamaan yhä suuremman osan Euroopan väestöstä ja valtioista. Nykyään EU on reilun puolen miljardin kansalaisen ja lähes 30 valtion yhteisö, jonka tunnuslauseena on osuvasti 'moninaisuudessaan yhtenäinen'.

EU:n poliittisen järjestelmän rungon muodostavat yhä samat instituutiot, jotka perustettiin jo 1950-luvun alussa hiili- ja teräsyhteisöä varten: komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin sekä ja talous- ja sosiaalikomitea. Ainoat merkittävät lisäykset ovat valtioiden- ja hallitustenpäämiesten huippukokousten vakinaistaminen Eurooppa-neuvostoksi vuonna 1974 sekä alueiden komitean perustaminen Maastrichtin sopimuksella 1993. Alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla ei ole lainsäädännöllistä valtaa. Komissio vastaa lakialoitteista ja valvoo perussopimusten sekä säädösten toimeenpanoa. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä valtaosa unionin laeista hyväksytään ns. yhteispäätösmenettelyllä (menettelyn virallinen

nimi on 'tavallinen lainsäätämisyjärjestys'), jossa komission aloitteen läpimeno edellyttää sekä Euroopan parlamentin (EP) että neuvoston hyväksyntää. Ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, joka unionin 'johtokuntana' vastaa tärkeimmistä ratkaisuksista ja luo suuntaviivat tulevaisuuden politiikalle.¹

EU:n poliittiseen järjestelmään kohdistuu kuitenkin muutospaineita. Tässä luvussa esitetään kolme vaihtoehtoista kehityspolkua unionin tulevaisuudesta ja arvioidaan niitä poliittisen mobilisaation näkökulmasta. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan EU säilyy varsin muuttumattomana. Toisessa vaihtoehdossa EU kehittyisi aidosti ylikansalliseksi demokratiaksi, jossa vallankäytön ytimessä olisivat unionin pääministeri ja hallitus sekä liittovaltiollinen parlamentti. Kolmannessa vaihtoehdossa unioni kehittyisi päinvastaiseen suuntaan – eli integraatio purkautuisi ainakin osittain ja sen tilalle rakentuisi ensisijaisesti jäsenmaiden keskinäiseen verkostoitumiseen perustuva järjestelmä. Ensin tarkastellaan kuitenkin demokratiavajeen käsitettä. Luvun lopussa puolestaan keskustellaan poliittisen mobilisaation haasteista unionissa, keskittyen viimeaikaiseen euroalueen kriisin aiheuttamaan integraation kansalliseen politisoitumiseen.

Demokratiavaje?

Integraation politisoituminen ja erityisesti euroalueen kohtaamat vaikeudet ovat johtaneet voimistuneeseen keskusteluun unionin hyväksyttävyydestä ja demokraattisuudesta. Yleisesti on tulkittu unionin kärsivän demokratiavajeesta, joka laveasti ymmärrettynä viittaa kansalaisten heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa eurooppalaiseen politiikkaan. Demokratiavaje on kuitenkin kiistelty ja moniulotteinen käsite, jonka laajuudesta tai korjauskeinoista ei ole konsensusta tutkijoiden tai poliitikkojen keskuudessa. Ennen kaikkea esitykset demokratiavajeen ratkaisemiseksi tai kaventamiseksi heijastelevat kansalaisten ja poliitikkojen asennoitumista integraatioon. Federalistit kannattavat ylikansallista demokratiaa EU:n vastustajien painottaessa kansallisen päätöksenteon merkitystä. Kysymys on myös siitä mihin EU:n legitimizeetti ensisijaisesti nojaa –

tuotoksiin vai kansalaisten suorempaan mahdollisuuteen vaikuttaa politiikkaan. Kollektiivisen identiteetin puuttumisesta johtuen eräät tutkijat ja poliitikot ovat argumentoineet, että integraation kannatus riippuu ennen kaikkea EU:n politiikan tuotoksista (*output*) – eli unionin kyvystä toteuttaa kansalaisten etujen mukaista politiikkaa. Ylikansallisen demokratian puolustajat sen sijaan painottavat kansalaisten vaikutusvallan ja poliittisen osallistumisen (*input*) merkitystä.

Esimerkiksi tunnettu yhdysvaltalainen integraatiotutkija Andrew Moravcsik (2002; ks. myös Majone 2005) on jopa esittänyt, että integraatio on syventynyt ja EU:n päätöksenteko on tullut toimivammaksi nimenomaan demokratiavajeen ansiosta – eli demokratian vahvempi soveltaminen olisi jarruttanut tai mahdollisesti jopa estänyt yhdistymiskehitystä. Hänen mukaansa unionin toimielinten valtasapaino, jäsenvaltioiden hallitusten kautta toteutuva välillinen demokraattinen valvonta sekä EP:n lisääntynyt valta ovat kukin samalla vahvistaneet unionin demokraattisuutta. Moravcsik on myös painottanut, että valtan delegointi virkamiehille, itsenäisille keskuspankeille, tuomioistuinten ja erilaisille virastoille on arkipäivää myös EU:n jäsenvaltioissa. Moravcsik perustaa näkemyksensä demokratiavajeen oikeutuksesta osin siihen, ettei unionin toimivaltaan lukeudu kansalaisille tärkeimpiä asioita kuten verotusta, hyvinvointivaltion tehtäviä, puolustuspolitiikkaa tai koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa. Eli ylikansallisen demokratian lisääminen ei välttämättä vahvistaisi kansalaisten ja unionin sidettä, sillä EU:n tasolla päätettävät asiat ovat kansalaisten näkökulmasta vähempiarvoisia kuin jäsenvaltioissa päätettävät kysymykset. Unionin toimivaltaan kuuluvat asiat ovat lisäksi osin luonteeltaan sellaisia – kuten kilpailupolitiikan valvonta tai sisämarkkinoiden sääntely – jotka sopivat paremmin muiden kuin vaaleilla valittujen instituutioiden päätettäviksi. Samoin esimerkiksi Gabel (1998) on varoittanut konsensushakuisen päätöksenteon syrjäyttämisen vaaroista. On tärkeää, että kaikki jäsenmaat kokevat etujensa tulevan huomioon otetuiksi EU:n politiikassa. Jäsenvaltioiden laajaan konsensukseen perustuva päätöksenteko on Gabelin mukaan tarpeen niin kauan kuin jäsenvaltioiden väliset jakolinjat ovat ylikansallisia jakolinjoja tärkeämpiä, jotta unioni säilyisi elinvoimaisena ja vakaana ja sen päätöksenteko olisi hyväksyttävä

vää. Toisin sanoen institutionaalisten ratkaisujen on heijastettava unionin yhteisen identiteetin tilaa.

Vastakkaisen näkemyksen mukaan demokratiavaje johtuu nimenomaan siitä, että kansalaisilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa EU:n politiikkaan. Demokratiassa päätöksentekijöiden on oltava vastuussa kansalaisille toimistaan. Tämä vastuunalaisuus toteutuu ensisijaisesti säännöllisten vaalien kautta, joissa kansalaisilla on mahdollisuus valita kilpailevien ehdokkaiden ja puolueiden kesken. EU:ssa tämä ehto toteutuu erittäin vaivaltaisesti. Kansalaisilla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa unionin päätöksentekoon – ennen kaikkea siksi, että kansalaisten mielipiteiden ja unionin harjoittaman politiikan yhteys on kovin epäsuora. On myös esitetty, että kansalaismielipiteelle on annettava vankempi jalansija unionin politiikassa, koska EU:n toimivalta kattaa jo nyt erittäin tärkeitä politiikan osa-alueita. Lisäksi ylikansallisen demokratian puolustajat ovat argumentoineet, että EU-tason vaalit myötävaikuttavat kansalaisten tietoisuuteen integraatiosta ja mahdollisesti jopa eurooppalaisen identiteetin kehittymiseen – aivan samoin kuin yksittäisissä valtioissa ja varsinkin liittovaltioissa demokraattiset instituutiot ovat vahvistaneet kansalaisten ja valtion välistä sidettä. (Follesdal ja Hix 2006; Hix 2008)

Institutionaalisista ratkaisuista riippumatta on selvää, että ylikansallinen Euroopan tason demokratia kohtaa valtavia haasteita. EU ei muodosta mielekästä yhteistä julkisen keskustelun tilaa, jossa kansalaiset ja heidän edustajansa voisivat esittää vaihtoehtoisia näkemyksiä EU:n politiikasta ja maanosamme tulevaisuudesta. Euroopassa ei ole yhteistä kulttuuria, mediaa tai varsinaista puoluejärjestelmää. Kuvaavaa on, ettei ainakaan vielä ole vakavasti pohdittu yhteisen eurooppalaisen kielen omaksumista kansallisten kielten rinnalle – ehkä nimenomaan siksi, että yhteinen kieli on perusedellytys kansalaisten välisen poliittisen yhteisöllisyyden syntymiselle (Johansson ja Pyykkö 2005; Castiglione ja Longman 2007). Kriitikot huomauttavat myös usein, että unionin monimutkaiseksi mielletty päätöksentekojärjestelmä suosii voimavaroiltaan vahvoja etujärjestöjä, joilla on merkittävä painoarvo unionin lakeja valmisteltaessa. (Lord 2004; Lord ja Harris 2006; Erikson ja Fossum 2012).

EU:n poliittinen järjestelmä saakin ymmärrettävästi harvoin kiitosta. Federalistit eli liittovaltion kannattajat haukkuvat sitä tehottomaksi ja vaativat enemmistöpäätöksenteon lisäämistä. Heidän mukaansa alati laajentuva unioni tarvitsee poliittista johtajuutta ja vahvoja ylikansallisia instituutioita. Integraation vastustajat taas korostavat, ettei ylikansallinen demokratia sovellu vahvojen kansallisten identiteettien varaan rakentuvaan unioniin. Demokratia toimii täten paremmin tai luontevammin jäsenvaltioissa, eikä sitä tule soveltaa (ainakaan samassa laajuudessa) EU:n päätöksentekoon. EU-tason ylikansallinen demokratia olisi siis keinotekoisista ja eliittivetoista, enemmän ylhäältä pain pakotettua kuin kansalaisten tahtoon perustuvaa. Federalisteja ja EU-kriitikkoja yhdistää kuitenkin yksi asia: molemmat kaipaavat lisää keskustelua unionin politiikasta ja integraatiosta. Seuraavissa alaluvuissa esitetäänkin vaihtoehtoja unionin poliittisen järjestelmän tulevaisuudesta tarkastelun pääpainon ollessa poliittisen mobilisaation haasteissa (ks. myös Raunio 2014).

Vaihtoehto I: Unionin instituutioiden tasapaino ei muutu

Euroopan integraation on laajalti arvioitu saavuttaneen eräänlaisen tasapainon, jolla on tarkoitettu sekä EU:n ja sen jäsenmaiden välistä toimivallan jakoa että unionin poliittisen järjestelmän rakenteita. Tasapainon jatkuvuuteen myötävaikuttaa ennen kaikkea unionin perustuslain eli perussopimusten muuttamisen vaikeus. Perussopimusten tarkistaminen nojaa jäsenvaltioiden yksimielisyyteen. Toisin sanoen yhdenkin jäsenvaltion vastustus riittää perussopimusten muutosten estämiseen. EU:n laajentuminen ei ainakaan helpota yksimielisyyden rakentamista. Unionissa on todennäköisesti aina yksi tai useampi jäsenmaan hallitus, joka asettuu ideologisista syistä tai kotimaansa poliittisten paineiden vuoksi poikkitehollin muiden maiden kanssa. Suomen kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeen esittämät kansalliset vakuusvaatimukset euroalueen tukipaketeille ovat tästä erinomainen esimerkki.

Myös poliittinen tahto syventää integraatiota on vähentynyt. Tämä on loogista seurausta tapahtuneesta kehityksestä, onhan integraatio edennyt merkittävästi 1980-luvun lopulta alkaen. Hooghe ja Marks

(2009, 2012) ovatkin katsoleet integraation siirtyneen passiivisen tai sallivan konsensuksen (*permissive consensus*) jälkeen aikaan, jolloin kansalaiset ja puolueet suhtautuvat aikaisempaa varauksellisemmin yhdenytymisen tiivistämiseen. Kriittisempi kansalaismielipide yhdistettynä integraation kansalliseen politisoitumiseen rajoittaa aikaisempaa olenaisesti enemmän jäsenvaltioiden hallitusten liikkumatilaa EU-tason neuvotteluissa (*constraining dissensus*) – ja tämä puolestaan heikentää unionin kykyä uudistua ja rakentaa kaikille kelpaavia ratkaisuja maanosaa kohtaaviin haasteisiin.

Demokratian näkökulmasta nykymuotoiseen EU:n päätöksentekoon liittyy kolme isoa haastetta. Ensinnäkin unionin poliittinen järjestelmä on perin vaikeaselkoinen vallan ja vastuun jakaantuessa EU:n ja jäsenvaltioiden instituutioiden kesken. Ennen kaikkea unionilla ei ole varsinaista hallitusta tai presidenttiä, vaan ylintä poliittista valtaa käyttää jäsenvaltioiden poliittisista johtajista koostuva Eurooppa-neuvosto, jonka päätöksenteko perustuu valtaosin yksimielisyyteen. Unionin päätöksentekoa voidaan luonnehtia konsensushakuiseksi, sillä myös EU:n normaali lainsäädäntö hyväksytään laajalla enemmistökoalitiolla: yhteispäätösmenettelyssä eli tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä neuvosto hyväksyy komission aloitteen määräenemmistöllä ja EP joko äänten tai jäsenten enemmistöllä. (Hix ja Høyland 2011; Rasmussen ym. 2013)

Yhtäältä tämä konsensushakuisuus, vallan jakaantuminen ja monitasoisen hallinnan mukainen päätöksentekotasojen keskinäisriippuvuus voidaan tulkita myönteiseksi ominaisuudeksi, sillä tarjoaahan se useita vaihtoehtoisia kanavia vaikuttaa EU:n tai jäsenvaltioiden päätöksentekoon. Esimerkiksi kaupungit, alueet ja etujärjestöt ovat kansallisen vaikuttamisen ohessa perustaneet toimistoja Brysseliin vaikuttaakseen suoraan unionin instituutioihin. Tosin tämä asetelma suosii voimavaroiltaan vahvoja etujärjestöjä tai suuryrityksiä, joilla on tulkittu olevan paljon vaikutusvaltaa unionin lakeja valmisteltaessa. Toisaalta päätöksenteon seuraaminen ja eri instituutioiden vastuualueiden tunnistaminen on kansalaisille ja tiedotusvälineille yhä hankalampaa. Tavallaan kyseessä on kahden poliittisen järjestelmän ominaisuuden välinen ristiriita: jäsenvaltioiden ja EU:n vahva keskinäisriippuvuus todennäköisesti parantaa politiikkojen kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia,

mutta samalla päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus heikkenevät. Sama haaste liittyy jäljempänä esiteltävään kolmanteen vaihtoehtoon.

Toinen haaste liittyy kansalaisten mielipiteiden ja EU:n päätöksenteon väliseen yhteyteen. Kansalaisilla on edustuksellisessa demokratiasa kaksi kanavaa vaikuttaa EU:n päätöksentekoon: he valitsevat edustajat Euroopan parlamenttiin sekä jäsenvaltioiden parlamentteihin, jotka valvovat hallitustensa toimintaa neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Molemmissa vaikutuskanavissa on kuitenkin vakavia ongelmia. Tarkasteltaessa kansallisia parlamenttivaaleja havaitaan Eurooppa-politiikan jääneen valtaosin kotimaan politiikan teemojen jalkoihin. Suomen kevään 2011 eduskuntavaalit olivat tässä suhteessa poikkeus euroalueen ongelmien noustua vaalien päätteeksi. Tutkimukset osoittavat toki EU-kysymysten roolin kasvaneen merkityksen niin Euroopan parlamentin vaaleissa kuin kansallisten parlamenttien vaaleissa – EU vaikuttaa yhä useamman kansalaisen puoluevalintaan ja vastaavasti integraation suhteen sisäisesti hajanaiset puolueet voivat menettää ääniä näkemyserojensa takia (Hobolt ym. 2009; de Vries 2010; de Vries ja Tillman 2011; de Vries ym. 2011; Hobolt ja Spoon 2012). Tästä Eurooppa-politiikan kasvaneesta merkityksestä huolimatta äänestäjät valitsevat aivan ymmärrettävästi puolueensa tai ehdokkaansa ensisijaisesti jäsenvaltioiden sisäpoliittisten tekijöiden perusteella. Siten on ongelmallista väittää, että kansalaisten integraationäkemykset kanavoituisivat jäsenmaiden hallitusten kautta kovin hyvin unionin päätöksentekoon.

Toiseksi Euroopan parlamentti on lisääntyneestä vallastaan huolimatta jäänyt kansalaisille etäiseksi instituutioksi. Ensimmäisten, vuonna 1979 järjestettyjen eurovaalien kynnyksellä niiden uskottiin tuovan kansalaiset mukaan ylikansalliseen päätöksentekoon ja siten vahvistavan integraation oikeutusta. Äänestysaktiivisuus on kuitenkin vähentynyt tasaisesti ensimmäisistä vaaleista lähtien. Seitsemänsissä EP-vaaleissa vuonna 2009 vain 43 % käytti äänioikeuttaan. Euroopan integraatioon kielteisemmin suhtautuvat jättävät todennäköisemmin äänestämättä kuin EU:n kannattajat (Mattila ja Raunio 2005; Stockemer 2012; Walczak ja van der Brug 2013).

Kansalliset teemat ovat lisäksi hallinneet vaalikampanjoita, eikä vaalien ole täten tulkittu varsinaisesti kaventaneen kansalaisten ja unionin välistä kuilua.

Eurovaalien alhaista äänestysprosenttia on yleisesti käytetty argumenttina ylikansallista demokratiaa vastaan. Tutkijat ovat tosin katso-neet, että alhainen äänestysprosentti on varsin odotettavaa, kun huomioidaan yhteisen eurooppalaisen identiteetin heikkous, EU:n poliittisen järjestelmän vaikeaselkoisuus sekä parlamentin asema unionin päätöksenteossa. Eurovaalit onkin yleisesti mielletty ns. toisen asteen vaaleiksi. Toisen asteen vaalit ovat vähemmän tärkeät kuin ensimmäisen asteen vaalit, joilla yleisesti tarkoitetaan EU-maiden kansallisia parlamenttivaaleja. Toisen asteen vaalien teorian mukaan kansalaisten äänestyskäyttäytymistä ohjaa ennen kaikkea ensimmäisen asteen vaalien asetelma, eikä niinkään se, mistä vaaleissa itse asiassa on kyse. (Reif ja Schmitt 1980; van der Eijk ja Franklin 1996; Schmitt 2009; Thomas-sen 2009; Hobolt ja Franklin 2011)

Kolmas haaste on kilpailevien vaihtoehtojen ja opposition puute. Integraatioon ja EU:n lainsäädäntöön liittyy aitoja jännitteitä, mutta näitä koskevat ristiriitaiset tavoitteet välittyvät heikosti kansalaisten tietoisuuteen. Esimerkiksi edesmennyt johtava puoluetutkija Peter Mair (2007) kirjoitti integraation ja politiikan epäpolitisoitumisen (*depoliticization*) yhteydestä ja poliittisen opposition puutteesta. Hänen mukaansa puolueet ja kansalliset eliitit epäpolitisivat kansallista ja Euroopan tason politiikkaa vaikenemalla EU-asioista ja rajaamalla Eurooppa-kysymykset julkisen keskustelun ulkopuolelle. Miten kansalaiset voivat vastustaa esimerkiksi EU:n maatalouspolitiikkaa, joka vie lähes puolet unionin budjetista ja on Eurobarometrien mukaan yksi unionin vähiten kannatusta nauttivista politiikoista? Unionista puuttuu käytännössä kokonaan oppositio, joka tarjoaisi kilpailevia vaihtoehtoja ja siten tervehdyttäisi poliittista järjestelmää. Komissiolla ei ole varsinaista ohjelmaa, eikä se nykyisessä muodossaan kykene tarjoamaan kansalaisille riittävästi visioita maanosamme tulevaisuudesta. Jäsenvaltioiden ministereistä koostuvalla neuvostolla ei ole mitään yhtenäistä pitkän aikavälin suunnitelmaa. Sama pätee Eurooppa-neuvostoon, vaikka perussopimusten mukaan sen nimenomaisena tehtävänä on antaa virikkeitä integraatiolle. (Neunreither 1998) Nykyään protesti

kanavoituukin lähes yksinomaan kansallisten hallitusten ja puolueiden kautta, jolloin yksi jäsenmaa voi usein estää tai ainakin hidastaa unionin päätöksentekoa.

Kilpailevien vaihtoehtojen esittäminen liittyy seuraavaan vaihtoehtoon ylikansallisesta demokratiasta, jossa europuolueet tavoittelisivat hallitusvaltaa EU-tason vaaleissa. Vaalit voittaneet puolueet muodostaisivat unionin hallituksen opposition keskittyessä hallituksen politiikan arvosteluun ja vaihtoehtojen ratkaisujen tarjoamiseen.

Vaihtoehto II: kohti ylikansallista EU-hallitusta

Integraation kehitystä tai EU:n päätöksentekoa analysoitaessa korostetaan yleensä jäsenvaltioiden hallitusten tai unionin instituutioiden merkitystä. Sama pätee mediaan, joka turhan harvoin muistaa mainita mitä puoluetta EU:n päätöksentekoon osallistuvat toimijat edustavat. Unionin päätöksenteko on kuitenkin kansallisen päätöksenteon tapaan puoluepolitiikkaa. Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa ovat edustettuina puolueista rakentuvat jäsenvaltioiden hallitukset, komission kokoonpano heijastelee EP-vaalien tuloksia ja parlamentin toiminta perustuu ylikansallisten puolueyhymien varaan. Täten koko integraatio ja unionin lainsäädäntö perustuvat puolueiden linjavalintoihin ja voimasuhteisiin (Manow ym. 2008; Lindberg ym. 2008).

Integraatiosta on vaikea sanoa, että se olisi tähänastisen kehityksen perusteella erityisen vasemmistolainen tai oikeistolainen projekti. Integraatio on kuitenkin politisoitunut yhä selkeämmin unionin toimivallan ja ylikansallisen päätöksenteon lisääntymisen myötä. Tämän vuosituhaten alussa vasemmistopuolueiden kannatuksen lasku eri puolilla Eurooppaa on myötävaikuttanut EU:n politiikan markkinavetoisuuteen. Itse asiassa keskustaoikeistolaisilla puolueilla on ollut ideologinen värisuora EU:ssa viime vuosina: ne ovat hallinneet enemmistöä paikoista tai äänistä komissiossa, neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa ja parlamentissa. Vaalikauden 2009–2014 aikana Euroopan parlamentissa oli kristillisdemokraattien ja konservatiivien muodostaman Euroopan kansanpuolueen (EPP) johdolla keskustaoikeistolainen enemmistö, komissiossa puheenjohtaja ja enemmistö jäsenistä tuli

EPP:n ja Euroopan liberaalidemokraattien liiton (ALDE) jäsenpuolueista, ja neuvostossa enemmistö hallituksista oli keskustaoikeistolaisia. Valitettavasti tämä puoluepolitiikan merkitys ei välity kansalaisille. Tiedotusvälineiden antama kuva unionista on valtiokeskeisyydessään varsin harhaanjohtava.

Ylikansallisessa demokratiassa puolueet sen sijaan nousisivat avoimemmin EU:n vallankäytön keskiöön. Ennen ylikansallisen demokration analysointia onkin syytä esitellä lyhyesti Euroopan tasolla toimivat europuolueet. Koska puolueiden ensisijainen tavoite on saada valtaa voidakseen saavuttaa tavoitteitaan, ovat kansalliset puolueet integraation edetessä sijoittaneet voimavaroja yhä enenevässä määrin Euroopan tason puolueyhteistyöhön vaikuttaakseen EU:n (ja sen kautta myös kansalliseen) politiikkaan. Eurooppalaisen puolueyhteistyön tiivistyminen on siis loogista seurausta unionin vallan kasvusta. Mitä enemmän jäsenmaat siirtävät valtaa Brysseliin, sitä tärkeämpää kansallisille puolueille on yhteistyö eurooppalaisten sisarpuolueidensa kanssa.

Europuolueiden tai puoluefederaatioiden merkitys olikin hyvin alhainen aina 1980-luvun lopulle asti. Maastrichtin sopimus tunnusti virallisesti europuolueiden aseman yhdentymisessä, ja Lissabonin sopimuksen mukaan ”Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen”. Puolueartikla kirjattiin Maastrichtin sopimukseen nimenomaan vuonna 1976 perustetun EPP:n sekä sosialidemokraattien ja liberaalien eurofederaatioiden puheenjohtajien yhteisestä aloitteesta. Puolueet reagoivatkin nopeasti sopimustekstiin. Euroopan sosialidemokraattinen puolue (ESP) perustettiin 1992 ja seuraavana vuonna syntyi Euroopan liberaalidemokraattinen puolue (ELDR; omaksui uuden nimen ALDE vuonna 2012) sekä Euroopan vihreiden puolueiden federaatio, joka muutti vuonna 2004 nimensä Euroopan vihreäksi puolueeksi (EGP). Kansallisista jäsenpuolueistaan riippuvaiset ja voimavaroiltaan heikot europuolueet vetosivat Maastrichtin sopimuksen puolueartiklaan vaatiessaan itselleen rahoitusta EU:n budjetista (Johansson ja Raunio 2005). Vuodesta 2004 alkaen europuolueet ovat saaneet puoluetukea EU:n budjetista, mikä on johtanut myös uusien, pienempien europuolueiden syntyyn. Vuonna

2007 puoluetukea oikeutettiin saamaan myös europuolueisiin yhteydessä olevat Euroopan tason poliittiset säätiöt.²

Europuolueiden organisatorinen ja toiminnallinen tehokkuus on sidoksissa niiden jäsenpuolueisiin, jotka ovat vastuussa europuolueiden tavoitteiden edistämisestä niin kansallisella kuin Euroopan tasolla. Europuolueiden hallitseva piirre onkin jäsenpuolueiden itsenäinen asema ja liikkumavapaus. Europuolueiden kansalliset jäsenpuolueet ovat vanhoja järjestöjä, joiden identiteetti ja poliittinen profiili ovat useimmissa tapauksissa muovautuneet vuosikymmenten saatossa. Ei myöskään pidä väheksyä käytännön esteiden, kuten kielimuurin ja maantieteellisen etäisyyden, merkitystä. Ennen kaikkea kansalaisten ja europuolueiden suhde on toistaiseksi lähes olematon. Vaikka esimerkiksi suomalaiset puolueaktiivit kuuluvat kansallisen puolueensa välityksellä epäsuorasti europuolueeseen, on erittäin todennäköistä, ettei enemmistö heistä tunne oman europuolueensa ideologiaa tai toimintaperiaatteita (Raunio 2008). Europuolueet ovatkin nimestään ja ideologisesta yhtenäisyydestään huolimatta enemmän jäsenpuolueidensa yhteistyöelimiiä tai kattojärjestöjä kuin kansallisiin puolueisiin rinnastettavia, keskiteytysti toimivia puolueita. (Hix ja Lord 1997; Ladrech 2000; Johansson ja Zervakis 2002; Lightfoot 2005; Hanley 2008; Bressanelli 2013; Timus ja Lightfoot 2014)

Mutta miten toimisi europuolueiden varaan rakentuva ylikansallinen demokratia? Europuolueiden varaan rakentuvan parlamentaarisen mallin ytimenä on todellisen EU-hallituksen ja lakiasäättävän kakkiskamarisen parlamentin perustaminen (ks. myös Hix 2008, 166–178; Raunio 2009). Parlamentin kamareista ensimmäinen eli alahuone koostuisi nykyisen EP:n tapaan suorilla vaaleilla valittavista edustajista. Toinen kamari eli ylähuone koostuisi jäsenvaltioiden edustajista. Heidät valittaisiin joko suorilla vaaleilla (kuten Yhdysvaltojen senaatissa) tai sitten he olisivat jäsenvaltioiden hallitusten edustajia (kuten neuvostossa nykyään tai Saksan Bundesratissa). Hallitus muodostettaisiin alahuoneen vaalien tuloksen pohjalta ja sen olisi nautittava alahuoneen luottamusta. Paikkajako voisi perustua nykyiseen malliin, jossa molempien kamarien (neuvosto ja parlamentti) sisäiset valtasuhteet heijastavat osittain jäsenvaltioiden asukasmääriä. Toinen paikkajaon vaihtoehto olisi Yhdysvaltain kongressin malli, jossa alahuoneen paikkajako perus-

tuisi suoraan tai lähes suoraan jäsenvaltioiden asukaslukuun ja ylähuoneessa olisi yhtiä monta senaattoria jäsenvaltiota kohden niiden asukasluvusta riippumatta. Parlamentin kamarit olisivat tasavertaisia kaikissa lainsäädännöllisissä asioissa.

Parlamentaarisessa mallissa europuolueet tarjoaisivat EP-vaaleissa äänestäjille kilpailevia vaihtoehtoja, vaalit voittava puolue tai puolueet muodostaisivat parlamentille vastuullisen hallituksen (eli nykyisen komission) ja hallitus toteuttaisi EP:n puolueyhmiensä tuella hallitusohjelmaansa. Kunkin europuolueen vaalikampanja perustuisi yhteiseen vaaliohjelmaan, eikä kansallisten jäsenpuolueiden ohjelmiin kuten nykyään voittopuolisesti tapahtuu EP-vaaleissa. Kampanjan veturina toimisi europuolueen puheenjohtaja, joka samalla olisi mahdollinen tuleva EU:n pääministeri.³

Parlamentaarisen mallin toteutuminen ei välttämättä merkitsisi olennaista muutosta nykytilanteeseen. EU:n perussopimusten mukaan komission puheenjohtajaehdokkaan valitsee Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä. Sen jälkeen puheenjohtajaehdokkaan on saatava EP:n hyväksyntä jäsenten enemmistöllä. Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto ”ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit” puheenjohtajaehdokasta valitessaan. Parlamentti oli tosin jo ennen Lissabonin sopimusta edellyttänyt vaalituloksen kunnioittamista. Täten esimerkiksi vuosien 2004 ja 2009 vaalien jälkeen keskustaoikeistolaiset ryhmät – ja varsinkin suurin ryhmä EPP – ilmoittivat suoraan, etteivät ne hyväksy komission puheenjohtajaksi vasemmistolaista politiikkaa tai sellaista komissiota, jossa enemmistö jäsenistä edustaa vasemmistolaisia puolueita. Puheenjohtajaehdokkaan saatua parlamentin hyväksynnän jäsenvaltiot valitsevat yhdessä tulevan puheenjohtajan kanssa komission muut jäsenet. Seuraavaksi koko komission on saatava EP:n hyväksyntä (äänten enemmistöllä). Lopuksi Eurooppa-neuvosto vielä nimittää komission virkaansa määräenemmistöllä. Komission toimikausi on yhtenevä EP:n vaalikauden kanssa, ja parlamentilla on oikeus erottaa koko komissio, muttei yksittäistä komissaaria. Komission erotamiseen vaaditaan jäsenten enemmistö ja $\frac{2}{3}$ äänistä.

Ylikansallinen EU-hallitus olisi kuitenkin nykyisestä komissiosta poiketen selkeän puoluepoliittinen toimija. EU saisi pääministerin, josta tulisi komission puheenjohtajaa selvemmin unionin poliittinen

johtaja. Näin varsinkin mikäli hallituksen (komission) asemaa vahvistettaisiin samalla Eurooppa-neuvoston ja neuvoston toimivallan kustannuksella. Europuolueiden pääministerikandidaatit joutuisivat kampanjoimaan ympäri unionia ja siten he tulisivat ainakin tiedotusvälineiden kautta tutummiksi kansalaisille. Unioniin kehittyisi samalla puoluejakoon perustuva hallitus–oppositio-asetelma, jossa hallituksen ja opposition toiminta perustuisi EP:n puolueryhmien varaan. Tämä edellyttäisi europuolueilta nykyistä suurempaa yhtenäisyyttä ja mahdollisesti myös hierarkkisempia organisaatioita. Tutkimusten mukaan euroedustaja äänestää todennäköisemmin kansallisen puolueensa tavoitteiden mukaisesti tilanteissa, joissa kansallisen puolueen ja EP-ryhmän näkökannat menevät ristiin (Hix ym. 2007). Ongelman ydin on eurovaalien ehdokasasettelu, joka tapahtuu yksinomaan jäsenvaltioissa kansallisten puolueiden johdolla. Yhtenäisemmän ja tehokkaamman europuolueen rakentaminen edellyttäisikin luultavasti eurovaalien ehdokasvalinnan muuttamista siten, että europuolueet voisivat vaikuttaa ainakin osin ehdokaslistojen muotoutumiseen. Muutoin kansalliset puolueet voisivat ohjailla euroedustajiensa toimintaa ja tämä voisi laskea hallituksen toimintakykyä. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kansalliset puolueet antaisivat europuolueille oikeuden vaikuttaa ehdokasvalintaan.

Ylikansallista vaihtoehtoa on ymmärrettävästi arvosteltu siitä, että sen tuottama enemmistödemokratia olisi ristiriidassa EU:n vahvointiin kansallisiin identiteetteihin perustuvan monikulttuurisen luonteen kanssa. Ainakin osittainen ratkaisu voisi olla kaikkien jäsenmaiden edustus hallituksessa. EU:n perussopimuksissa säädettäisiin kaikkien jäsenvaltioiden oikeudesta omaan ministeriinsä aivan samoin kuin nykyään määrätään oikeudesta omaan komissaariin. Mutta ehkä suurempi kysymysmerkki liittyy vaalien kiinnostavuuteen ja äänestysprosenttiin. Johtaisiko EU-tason vaalien muuttuminen aidoiksi haalitusvaaleiksi äänestysprosentin olennaiseen nousuun? Kuten tämän luvun toisessa osassa keskusteltiin, ovat unionin elimissä päätettävät asiat kansalaisten näkökulmasta valtaosin toisarvoisia jäsenvaltioiden toimivaltaan lukeutuviin kysymyksiin verrattuna. Siten kansalaisten ja unionin side ei välttämättä vahvistuisi, vaikka EU:n päätöksentekoa muutettaisiin demokraattisemmaksi. Lisäksi on katsottu, että EU-tason puoluepolitiin-

nen hallitus ei ehkä ole toimiva ratkaisu, kun huomioidaan puolueiden jäsenvaltioissa kohtaamat ongelmat, kuten kansalaisten etäännyminen puolueista ja puolueiden heikentynyt kyky mobilisoida kansalaisia vaaleissa (Mair ja Thomassen 2010). Puoluepolitiikan korostaminen saattaisi johtaa myös kielteisempään suhtautumiseen integraatioon, kun huomioidaan kansallisten identiteettien ja sitä kautta jäsenvaltioiden merkitys Euroopassa.

EU:n poliittista järjestelmää on viime vuosikymmeninä järjestelmällisesti muutettu parlamentaariseen suuntaan. Tästä huolimatta on epätodennäköistä, että jäsenmaat olisivat valmiita siirtymään ylikansalliseen parlamentarismiin, jossa pääministerin luotsaama EU-hallitus johtaisi Eurooppaa. Vielä epätodennäköisempää on EU:n kehittyminen Yhdysvaltojen tapaiseksi presidenttijohtoiseksi järjestelmäksi, jossa unionille valittaisiin suorilla vaaleilla presidentti (ks. Karjalainen ja Raunio 2003, 35–42; Johansson ja Raunio 2004, 115–126; ja varsinkin Decker ja Sonnicksen 2011). Integraation tiivistymisen myötä jäsenvaltiot ovat ymmärrettävästi halunneet entistä tiukemmin säilyttää valta-asemansa ja veto-oikeutensa unionin päätöksenteossa. Käytännössä lähes kaikki jäsenmaat tukevat Eurooppa-neuvoston säilyttämistä unionin tärkeimpänä instituutiona ja haluavat pitää tiukasti kiinni oikeudestaan päättää unionin perussopimusten kohtalosta – sitä kautta jäsenmaat säilyttävät veto-oikeuden toimielinten valtasapainoon tehtäviin muutoksiin. Lisäksi neuvostolla on jatkossakin enemmän valtaa kuin parlamentilla. Neuvosto on keskeisessä roolissa jäsenvaltioiden välisessä koordinaatiossa, joista paras esimerkki on epäilemättä euroalueen ja laajemmin EU-maiden kansallisten talouspolitiikkojen koordinaatio. Hallitustenvälinen koordinaatio puolestaan liittyy vahvasti seuraavaksi esiteltävään kolmanteen vaihtoehtoon, joka nojaa jäsenmaiden keskinäiseen yhteistyöhön.

Vaihtoehto III: jäsenvaltioiden koordinaation Eurooppa

Kolmannessa vaihtoehdossa integraatio purkautuisi ainakin osittain. Kaikkia jäsenvaltioita velvoittavien perussopimusten ja niihin perustuvan ylikansallisen lainsäädännön korvaisi osin tai kokonaan löyhempi ja

verkostomaisempi Eurooppa, jossa jäsenvaltiot tai erilaiset maaryhmät harjoittaisivat yhteistyötä. EU:n rooli tässä vaihtoehdossa olisi toimia enemmänkin koordinoivana osapuolena: unioni ja sen instituutiot tarjoaisivat puitteet jäsenvaltioiden tai suppeampien valtioryhmien yhteistyölle.

Jäsenvaltioiden koordinaatioon perustuvan vaihtoehdon tarkastelu on perusteltua siksi, että unionin on jo pitkään ennustettu hajaantuvan sisäisesti. EU:n sisäisestä eriytymisestä on käytetty monia termejä kuten eritahtinen tai joustava integraatio sekä monen nopeuden tai kehän Eurooppa. Nämä ennusteet ovat perustuneet kahteen tekijään, joista ensimmäinen on jo edellä kuvattu yksimielisyystvaatus EU:n perussopimuksia tarkistettaessa. Lissabonin sopimukseen johtanut prosessi osoitti, kuinka vaikeaa on rakentaa ratkaisu, jonka kaikki jäsenmaat voivat hyväksyä (Finke ym. 2012). Samoin esimerkiksi vuonna 2010 alkaneet pyrkimykset tiivistää jäsenmaiden talouspoliittista yhteistyötä ovat selkeästi osoittaneet yksimielisyystvaatuksen seuraukset. Toinen tekijä on laajentuminen, jonka myötä yksimielisyyden rakentaminen vaikeutuu entisestään. Laajentumisten seurauksena unionin yhteiskunnallinen moniaineksisuus on lisääntynyt, sillä eurooppalaistumisesta huolimatta kullakin jäsenvaltiolla on omat kansalliset erityispiirteensä sekä talouden ja yhteiskunnan rakenteensa (Raunio ja Saari 2013). Tämän argumentaation mukaan monitahtisuus tai joustavuus on kenties ainoa keino sovittaa yhteen jäsenmaiden ristiriitaisia näkemyksiä integraatiosta. Monitahtisuutta ovat tukeneet niin federalistit kuin EU:n vastustajat, mahdollistaahan se samanaikaisesti etujoukon irtaantumisen ja vastahakoisempien jättäytymisen tiiviimmän integraation ulkopuolelle.

EU:n perussopimuksissa on määritelty säännöt 'tiiviimmälle yhteistyölle'. Niiden mukaan tiiviimmän yhteistyön tarkoituksena on edistää EU:n tavoitteiden saavuttamista, suojella sen etuja ja vahvistaa sen yhdyntymiskehitystä. Tiiviimmän yhteistyön piiriin on lukeuduttava vähintään yhdeksän jäsenmaata ja siihen voivat myöhemmin liittyä kaikki niin haluavat jäsenvaltiot. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa määritellään säännöt yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan puitteis- sa harjoitettavalle rakenteelliselle yhteistyölle. Integraatio on toki aina osin edennyt monitahtisesti. Siitä tärkeimpiä esimerkkejä ovat euro ja

Schengenin sopimus, joiden piiriin eivät ainakaan toistaiseksi lukeudu kaikki jäsenvaltiot. Silti monitahtisuus on ainakin toistaiseksi jäänyt enemmän ennusteiden ja spekulaaation asteelle. Jäsenmaat ovat kuitenkin vapaita harjoittamaan erilaista yhteistyötä tai kansallisten politiikkojensa koordinointia joko EU:n perussopimusten määrittämässä puitteissa tai muihin sopimuksiin perustuen. (Leuffen ym. 2013)

Tutkijat ovatkin kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka jäsenvaltiot ovat yhä useammin käyttäneet hallitustenvälistä koordinaatiota ja muita 'uusia hallintamuotoja' (*new modes of governance*) tai 'pehmeitä ohjauskeinoja' tavoitteidensa saavuttamiseksi. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä 'pehmeä sääntely', jonka englanninkielinen vastine on *soft law*. Sillä tarkoitetaan oikeudellisesti ei-sitovia päätöksiä, joiden tarkoituksena on yleensä ohjeistaa valtioita tai muita toimijoita ja yhdenmukaistaa niiden käytäntöjä. Osin tämä ratkaisu on ollut pakon sanelema, sillä perussopimusten tarkistamisessa sovellettava yksimielisyysperiaate on usein estänyt uusien toimivaltuuksien siirtämisen unionille. Tuoreemmassa EU-kirjallisuudessa onkin tehty erottelu ylikansallisen, velvoittavan lainsäädännön sekä pehmeiden ohjauskeinojen ja niihin liittyvien suositusten ja muiden oikeudellisesti ei-velvoittavien päätösmuotojen kesken. Ylikansallinen EU-lainsäädäntö hyväksytään valtaosin yhteispäätösmenettelyllä, jossa komissio tekee aloitteet ja neuvosto yhdessä Euroopan parlamentin kanssa päättää lain hyväksymisestä. Yhteistä erilaisille pehmeille ohjauskeinoille on se että, varsinaisen toimivallan kuuluessa yleensä jäsenmaille pyrkii EU erilaisin suosituksin ja ohjeistuksin lähinnä koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia tai ohjaamaan niiden politiikkaa haluttuun suuntaan.

Pehmeät ohjauskeinot voidaan puolestaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä talous- ja työllisyyspolitiikoissa harjoitetaan perussopimukseen perustuvaa koordinaatiota, johon liittyvät yhdessä nimetyt suuntaviivat ja erilaiset jäsenvaltioille annettavat suositukset ja seurannat. Varsinkin talouspolitiikkojen koordinaatio on tiivistynyt olennaisesti viime vuosina euroalueen ongelmien johdosta. Toisaalta jäsenmaat harjoittavat yhteistoimintaa avoimen koordinaation menetelmällä (*Open Method of Coordination*, OMC). Avoimessa koordinaatiossa jäsenvaltiot määrittävät keskenään tavoitteet, sopimuksen toimeenpanoa tai tavoitteiden saavuttamista valvoo ensisijaisesti komissio (tai neuvosto), ja jäsenmaat

voivat pitkälti itse valita ne keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmissä avoin koordinaatio määriteltiin keinoksi levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin sekä auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain vastaavia toimintoja omassa maassaan. Avoimen koordinaation välineitä ovat indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitettun määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen.

Pehmeiden ohjauskeinojen käyttö on siis lisääntynyt runsaasti viime vuosina ja toimivallan siirtoon liittyvien vaikeuksien takia on syytä olettaa niiden painoarvon voimistuvan tulevaisuudessa. Tosin on syytä huomioda, ettei tämä välttämättä merkitse ylikansallisen lainsäädännön syrjäyttämistä tai vähenemistä. EU:n toimivaltaan lukeutuissa kysymyksissä sovelletaan vastaisuudessakin ensisijaisesti ylikansallista päätöksentekoa, jonka lopputuloksena syntyy kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia lakeja. Mutta näiden rinnalla sovelletaan siis aikaisempaa enemmän erilaisia hallitustenvälisen koordinaation muotoja – ennen kaikkea siksi, että kyseiset politiikan alat lukeutuvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä kehityssuunta jakaa tutkijoita. Yhtäältä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kansallisten politiikkojen koordinaatio kunnioittaa läheisyysperiaatetta ja kykenee paremmin ottamaan huomioon paikallisten olosuhteiden asettamat erityisvaatimukset. Jäsenmaiden vertailun on myös katsottu tuottavan hyödyllistä informaatiota, joka myötävaikuttaa oppimiseen ja parhaiden käytäntöjen leviämiseen. Lisäksi on toivottu, että kansalliset tiedotusvälineet ja oppositiopuolueet käyttäisivät vertailevaa tietoa hyväkseen arvioidessaan tai kritisoidessaan hallitustensa tai EU:n toimia.

Toisaalta kritiikot ovat huomauttaneet, että hallitustenvälinen koordinaatio lisää EU:n päätöksenteon vaikeaselkoisuutta ja virkamiesten tosiasiallista vaikutusvaltaa. Päätöksenteko siirtyy kansan valitsemista instituutioista suljettujen ovien taakse erilaisiin työryhmiin, joissa pienilukuinen mutta aktiivisessa vuorovaikutuksessa oleva virkamieseliitti vastaa kansanedustajien ja ministerien asemesta politiikan sisällöstä. Onkin puhuttu politiikan verkostoitumisesta (englanniksi *network governance* tai *committee governance*), jossa kansallisten ja unionin insti-

tuutioiden virkamiesten sekä muiden asiantuntijoiden ympärille rakentuu vaikutusvaltaisia alakohtaisia verkostoja (ks. esim. Eising ja Kohler-Koch 1999; Kohler-Koch 2003; Jordan ja Schout 2006; Christiansen ja Larsson 2007). Pehmeiden ohjauskeinojen suurimmaksi puutteeksi on kuitenkin mielletty juuri sen ei-velvoittava luonne: EU voi ainoastaan ohjeistaa jäsenmaita ja luottaa vertaisarvioinnin tuottamaan 'sosiaaliin paineeseen'. Avoimeen koordinaatioon ja muihin pehmeisiin ohjauskeinoihin kielteisesti suhtautuvat ovatkin todenneet, että unionin tulisi pidättäytyä ohjeistuksesta ja keskittyä sen toimivaltaan lukeutuviin asioihin. (Ks. esimerkiksi Ahonen 2003; Borrás ja Greve 2004; Zeitlin ym. 2005; Borrás ja Conzelmann 2007; Tholoniati 2010)

Poliittisen mobilisaation näkökulmasta tämän vaihtoehdon suurin haaste on eurooppalaisen politiikan ja päätöksenteon monimutkaistuminen. Mikäli jäsenvaltiot osallistuisivat oman harkintansa mukaan eri politiikan kysymyksissä tapahtuvaan yhteistyöhön, johtaisi se väistämättä EU:n päätöksenteon sirpaloitumiseen ja hajautumiseen – varsinkin jos hallitustenvälisen koordinaation rinnalla säilyisivät EU:n ylikansalliset instituutiot nykyisine toimenkuvineen. Toiset jäsenvaltiot osallistuisivat mahdollisesti hyvinkin aktiivisesti eri politiikan sektoreilla toteutettavaan yhteistyöhön toisten maiden jättäytyessä enemmän koordinaation ulkopuolelle. Tiedotusvälineiden, etujärjestöjen ja kansalaisten olisi täten hankalaa seurata politiikan valmistelua ja päätöksentekoa. Tässä yhteydessä on syytä painottaa, että maaryhmien koordinaatio tapahtuisi lähes yksinomaan virkamiesten tai ministeriöiden työryhmissä suljettujen ovien takana. Yritykset vaikuttaa politiikkaan keskittyisivät todennäköisesti kansalliselle tasolle eli lobbauksen kohteina olisivat ennen kaikkea kansalliset virkamiehet ja ministeriöt. Kansallisen tason vaikuttaminen korostuisi erityisesti siinä tapauksessa, että koordinaation tuloksena ei syntyisi lakeja vaan nykyisten pehmeiden ohjauskeinojen tapaan oikeudellisesti ei-velvoittavia suosituksia ja ohjeita.

Jäsenvaltioiden koordinaatioon perustuva EU johtaisikin monitasoisen hallintajärjestelmän viitekehyksen mukaisen kansallisen tason ja Euroopan tason vuorovaikutuksen kasvuun. Pehmeiden ohjauskeinojen tavoin jäsenmaiden koordinaatio kuuluisi tavallaan harmaaseen alueeseen: virallisesti toimivalta säilyisi jäsenvaltioilla, mutta tosiasi-

allisesti koordinaatio ja EU voisivat vaikuttaa kansallisten ratkaisujen sisältöön. Eurooppalaisen politiikan tulevaisuutta ajateltaessa onkin tärkeää kiinnittää huomiota hallitustenväliseen koordinaatioon kytkeytyvään tehokkuuden ja demokratian osittaiseen ristiriitaan. EU:n puitteissa tapahtuva hallitustenvälinen koordinaatio luultavasti vahvistaisi jäsenmaiden kykyä ratkaista kansallisia ja yleiseurooppalaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Demokratian näkökulmasta tilanne olisi kuitenkin ongelmallinen, sillä kansalaisten olisi yhä vaikeampaa seurata päätöksentekoa ja tunnistaa eri instituutioiden vastuualueet. Tutkijat ovat laajalti argumentoineet, että monitasoinen hallintajärjestelmä kansallisen ja Euroopan tason vuorovaikutusverkostoineen johtaa valta- ja vastuusuhteiden hämärtymiseen sekä vaaleilla valittujen instituutioiden vaikutusvallan vähenemiseen. (Bache ja Flinders 2004; Benz ja Papadopoulos 2006; Benz ym. 2007; Tömmel ja Verdun 2009; Curtin ym. 2010; Piattoni 2010; Sabel ja Zeitlin 2010; Bellamy 2011) Lisäksi kansalaisten (tai jopa kansallisten parlamenttien) oikeus tutustua erilaisiin kansallisiin tai unionin asiakirjoihin on jo nyt hallitustenvälisen koordinaation tapauksessa usein puutteellisempi kuin ylikansallisen lainsäädännön tapauksessa, jolloin asiakirjojen julkisuudesta säädetään laeilla.

Mutta ovatko tässä luvussa esiteltyt vaihtoehdot pelkkää akateemista teoretisointia ilman kosketuspintaa todellisuuteen? Mihin suuntaan voimme olettaa unionin demokratian kehittyvän? Luvun päättävässä osiossa keskustellaan integraation tulevaisuudesta pääpainon ollessa poliittisen mobilisaation haasteissa.

EU ja poliittinen mobilisaatio – mahdollon yhtälö?

Euroopan unionin poliittisen järjestelmän muuttaminen on erittäin vaikeaa. Perussopimusten tarkistaminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja lisäksi integraation tiivistyttyä jäsenmaat ovat ymmärrettävästi entistä haluttomampia luovuttamaan päätösvaltaansa unionille. Samalla on muistettava, että EU:n toimivaltuuksien karsiminen nauttii vielä vähemmän kannatusta. Euroopan integraation onkin siis tulkittu saavutaneen eräänlaisen tasapainon, jolla on tarkoitettu sekä EU:n ja sen jä-

senmaiden välistä toimivallan jakoa että unionin poliittisen järjestelmän rakenteita. Näin ollen tämän luvun kolmesta vaihtoehdosta todennäköisin on ensimmäinen – eli EU:n poliittinen järjestelmä on jatkossakin yhdistelmä ylikansallista päätöksentekoa ja hallitustenvälistä yhteistyötä.

Perussopimusten tarkistamisessa ja laajemmin unionin päätöksenteossa sovellettavan yksimielisyyperiaatteen tai konsensushenkisyyden ja EU:n laajentumisen yhdistelmä luo kuitenkin paineita päätöksenteon uudistamiseen. Ylikansallisen demokratian merkittävä vahvistaminen vaikuttaisi vähemmän todennäköiseltä kuin asteittainen siirtyminen kohti jäsenvaltioiden koordinaatioon rakentuvaa Eurooppaa, sillä jälkimmäinen kehityssuunta ei edellytä unionin perussopimusten muuttamista. On siis perusteltua väittää, että ylikansallisten lakien rinnalla EU ja sen jäsenvaltiot turvautuvat jatkossa entistä enemmän erilaiseen hallitustenväliseen koordinaatioon. Osa tästä yhteistyöstä tapahtunee maaryhmittäin siten, että koordinaatioon osallistuu vain suppeampi joukko EU:n jäsenvaltioita. Kehityskulku myötävaikuttaa integraation joustavuuteen ja mahdollistaa jäsenmaiden erityistarpeiden huomioinnin, mutta samalla se tekee Euroopan politiikasta entistä vaikeaselkoisempaa. Joka tapauksessa on selvää, että unionin ja sen jäsenmaiden vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus lisääntyvät entisestään. Euroopan monitasoisessa hallintajärjestelmässä on täten useita vaikutuskanavia, mutta kansalaisten lienee jatkossa yhä vaikeampaa tunnistaa päätöksistä vastuussa olevia instituutioita ja tämä puolestaan etäännyttää ihmisiä EU:sta ja mahdollisesti myös kansallisesta politiikasta.

Kansalaisten näkökulmasta EU ja sen poliittisen järjestelmän kehittäminen saattavat kuitenkin edelleen näyttäytyä kovin etäisiltä kysymyksiltä. Yksittäisen kansalaisen ääni hukkuu helposti reilun puolen miljardin kansalaisen unionissa. Pelkästään numeroiden valossa tarkasteltuna esimerkiksi päätös olla äänestämättä Euroopan parlamentin vaaleissa voikin vaikuttaa yhtä mielekkäältä ratkaisulta kuin äänestäminen. Tai miksi kansalainen uhraisi aikaansa hankkiakseen tietoa EU:sta, mikäli hänellä ei kuitenkaan ole aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa harjoitettavaan politiikkaan? Kansalaisten vahvempi osallistaminen on joka tapauksessa yksi unionin keskeisiä haasteita (Rose 2013), sillä onhan integraatio toistaiseksi ollut ensisijaisesti eliittien projekti:

kansalaiset ovat enemmänkin passiivisesti tukeneet integraatiota kuin antaneet sille aktiivisen hyväksyntänsä.

Mobilisaation perusedellytyksenä voitaneen pitää yhteiskunnallista keskustelua ja aitojen poliittisten vaihtoehtojen tarjontaa. Tässä suhteessa euroalueen kohtaamat ongelmat ovat johtaneet integraation merkittävään kansalliseen politisoitumiseen ympäri Eurooppaa – eikä suinkaan vähiten Suomessa. EU:n kansallinen politisoituminen voi ainakin lyhyellä tähtäimellä hankaloittaa unionin päätöksentekoa, mutta pitkällä aikavälillä se tervehdyttää integraatiota tarjoten vankemman demokraattisen oikeutuksen unionin päätöksille. Integraation legitimi-teetti ja kannatus voivat riippua ennen kaikkea EU:n kyvystä toteuttaa kansalaisten etujen mukaista politiikkaa kansalaisten poliittisen osallistumisen ja mielenkiinnon kohdistuessa jatkossakin enemmän heitä lähempänä tapahtuvaan päätöksentekoon. Tämä ei kuitenkaan vähennä tarvetta tuoda kansalaiset vahvemmin mukaan eurooppalaiseen politiikkaan – pikemminkin päinvastoin. Paljon riippuu jäsenvaltioiden puolueiden ja instituutioiden halusta ja kyvystä aktivoida Eurooppakeskustelua ja esittää vaihtoehtoja niin integraation tulevaisuudesta kuin EU:n päivänpolitiikasta.

VIITTEET

1. EU:n instituutioista on hyvää perustietoa niin unionin (http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_fi.htm), Eurooppatiedotuksen (www.eurooppatiedotus.fi), kuin Suomen hallituksen (<http://valtioneuvosto.fi/eu/tietoa/fi.jsp>) kotisivuilla. Parhaan ja analyyttisimman akateemisen esityksen tarjoaa Hix ja Höyland (2011).
2. Euroopan tason poliittinen säätiö on organisaatio, joka on yhteydessä Euroopan tason poliittiseen puolueeseen ja joka tukee ja täydentää kyseisen puolueen tavoitteita. Kyse on siis samanlaisista säätiöistä tai järjestöistä, jotka tukevat Suomessa ja muissa unionin jäsenvaltioissa kansallisten puolueiden toimintaa. Vuonna 2012 EU:n budjetista tai tarkemmin Euroopan parlamentilta rahoitusta saivat 13 europuoluetta ja 12 poliittista säätiötä (Gagatek ja Van Hecke 2014).

3. Hallituksen puoluepoliittisen kokoonpanon näkökulmasta tarkasteltuna kaikkien EP-vaalien jälkeen selkeästi turvallis in ja ehkä jopa käytännössä ai-noa realistinen vaihtoehto olisi ollut EPP:n ja ESP:n kahden suuren koalitio (mahdollisesti liberaaleilla vahvistettuna). Ainoa merkittävä ero olisi kos-kenut pääministerin puoluetta: vuosien 1979, 1984, 1989 ja 1994 vaalien jälkeen hallitusta olisi todennäköisesti johtanut ESP, vuosien 1999, 2004 ja 2009 vaalien jälkeen EPP. (Hix ym. 2004; Hix 2008, 166–178; Karjalainen ja Raunio 2003, 25–27; Johansson ja Raunio 2004, 106–109; Raunio 2009, 2014).

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti. 2003. EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hal-lintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen. *Politiikka* 45:3, 223–235.
- Bache, Ian ja Flinders, Matthew (toim.). 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, Richard (toim.). 2011. Symposium on Democracy and New Modes of Governance. *Government and Opposition* 46:1.
- Benz, Arthur ja Papadopoulos, Yannis (toim.). 2006. *Governance and Democra-cy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- Benz, Arthur, Harlow, Carol ja Papadopoulos, Yannis (toim.). 2007. Account-ability in EU Multilevel Governance. *European Law Journal* 13:4.
- Borrás, Susana ja Greve, Brent (toim.). 2004. The Open Method of Co-or-dination: Theoretical, Empirical and Methodological Challenges for EU Studies. *Journal of European Public Policy* 11:2.
- Borrás, Susana ja Conzelmann, Thomas (toim.). 2007. Democracy and Soft Modes of Governance in the EU. *Journal of European Integration* 29:5.
- Bressanelli, Edoardo. 2013. Competitive and Coherent? Profiling the Eu-ropean parties in the 2009 European Parliament Elections. *Journal of European Integration* 35:6, 653–668.
- Castiglione, Dario ja Longman, Chris (toim.). 2007. *The Language Question in Europe and Diverse Societies: Political, Legal and Social Perspectives*. Oxford: Hart Publishing.

- Christiansen, Thomas ja Larsson, Torbjörn (toim.). 2007. *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Curtin, Deirdre, Mair, Peter ja Papadopoulos, Yannis (toim.). 2010. Accountability and European Governance. *West European Politics* 33:5.
- De Vries, Catherine E. 2010. EU Issue Voting: Asset or Liability? How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes. *European Union Politics* 11:1, 89–117.
- De Vries, Catherine E. ja Tillman, Erik R. 2011. European Union Issue Voting in East and West Europe: The Role of Political Context. *Comparative European Politics* 9:1, 1–17.
- De Vries, Catherine E., van der Brug, Wouter, van Egmond, Marcel H. ja van der Eijk, Cees. 2011. Individual and Contextual Variation in EU Issue Voting: The Role of Political Information. *Electoral Studies* 30:1, 16–28.
- Decker, Frank ja Sonnicksen, Jared. 2011. An Alternative Approach to European Union Democratization: Re-Examining the Direct Election of the Commission President. *Government and Opposition* 46:2, 168–191.
- Eising, Rainer ja Kohler-Koch, Beate (toim.). 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar ja Fossum, John Erik (toim.). 2012. *Rethinking Democracy and the European Union*. London: Routledge.
- Finke, Daniel, König, Thomas, Proksch, Sven-Oliver ja Tsebelis, George. 2012. *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Follesdal, Andreas ja Hix, Simon. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.
- Gabel, Matthew J. 1998. The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union. *Comparative Politics* 30:4, 463–475.
- Gagatek, Wojciech ja Van Hecke, Steven. 2014. The Development of European Political Foundations and Their Role in Strengthening Europarties. *Acta Politica* 49:1, 86–104.
- Hanley, David. 2008. *Beyond the Nation State: Parties in the Era of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon. 2008. *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.

- Hix, Simon ja Høyland, Bjørn. 2011. *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon ja Lord, Christopher. 1997. *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hix, Simon, Noury, Abdul ja Roland, Gérard. 2004. How to Choose the European Executive: A Counterfactual Analysis, 1979–1999. Teoksessa Charles B. Blankart ja Dennis C. Mueller (toim.), *A Constitution for the European Union*. Cambridge: MIT Press, 169–201.
- Hix, Simon, Noury, Abdul ja Roland, Gérard. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobolt, Sara B ja Spoon, Jae-Jae. 2012. Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections. *European Journal of Political Research* 51:6, 701–727.
- Hobolt, Sara B., Spoon, Jae-Jae ja Tilley, James. 2009. A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *British Journal of Political Science* 39:1, 93–115.
- Hobolt, Sara B. ja Franklin, Mark N. (toim.). 2011. Electoral Democracy in the European Union. *Electoral Studies* 30:1.
- Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary. 2009. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary. 2012. Politicization. Teoksessa Erik Jones, Anand Menon ja Stephen Weatherill (toim.), *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 840–853.
- Johansson, Karl Magnus ja Raunio, Tapio. 2004. *Politiska partier i den europeiska författningen*. Tukholma: SNS Förlag.
- Johansson, Karl Magnus ja Raunio, Tapio. 2005. Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts. *Party Politics* 11:5, 515–534.
- Johansson, Karl Magnus ja Zervakis, Peter (toim.). 2002. *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Johansson, Marjut ja Pyykkö, Riitta (toim.). 2005. *Monikielinen Eurooppa: kielipolitiikkaa ja käytäntöä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jordan, Grant ja Schout, Adriaan (toim.). 2006. *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Karjalainen, Keijo ja Raunio, Tapio. 2003. *Mitä konventin jälkeen? Kohti ylikansallista demokratiaa*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) raportti.
- Kohler-Koch, Beate (toim.). 2003. *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ladrech, Robert. 2000. *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder: Lynne Rienner.
- Leuffen, Dirk, Rittberger, Berthold ja Schimmelfennig, Frank. 2013. *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lightfoot, Simon. 2005. *Europeanizing Social Democracy? The Rise of the Party of European Socialists*. London: Routledge.
- Lindberg, Björn, Rasmussen, Anne ja Wärntjen, Andreas (toim.). 2008. The Role of Political Parties in the European Union. *Journal of European Public Policy* 15:8.
- Lord, Christopher. 2004. *A Democratic Audit of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Lord, Christopher ja Harris, Erika. 2006. *Democracy in the New Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Mair, Peter. 2007. Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42:1, 1–17.
- Mair, Peter ja Thomassen, Jacques. 2010. Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public Policy* 17:1, 20–35.
- Majone, Giandomenico. 2005. *Dilemmas of Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Manow, Philip, Schäfer, Armin ja Zorn, Hendrik. 2008. Europe's Party-political Centre of Gravity, 1957–2003. *Journal of European Public Policy* 15:1, 20–39.
- Mattila, Mikko ja Raunio, Tapio. 2005. Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
- Moravcsik, Andrew. 2002. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40:4, 603–624.
- Neunreither, Karlheinz. 1998. Governance without Opposition: The Case of the European Union. *Government and Opposition* 33:4, 419–441.

- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, Anne, Burns, Charlotte ja Reh, Christine (toim.). 2013. Twenty Years of Legislative Codecision in the European Union: Experience and Implications. *Journal of European Public Policy* 20:7.
- Raunio, Tapio. 2008. Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo ja Tapio Raunio (toim.), *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY, 185–207.
- Raunio, Tapio. 2009. Europuolueiden tulevaisuus. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.), *Puolueiden tulevaisuus*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6, 214–238.
- Raunio, Tapio. 2014. Monitasoinen Eurooppa: kansalaisten vai valtioiden yhteisö? Teoksessa Tuomas Forsberg ja Tapio Raunio (toim.), *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino, 123–153.
- Raunio, Tapio ja Saari, Juho. (toim.) 2013. *Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Reif, Karlheinz ja Schmitt, Hermann. 1980. Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Rose, Richard. 2013. *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabel, Charles F. ja Zeitlin, Jonathan (toim.). 2010. *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, Hermann (toim.). 2009. European Parliament Elections after Eastern Enlargement. *Journal of European Integration* 31:5.
- Stockemer, Daniel. 2012. Citizens' support for the European Union and participation in European Parliament elections. *European Union Politics* 13:1, 26–46.
- Tholoniati, Luc. 2010. The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics* 33:1, 93–117.
- Thomassen, Jacques (toim.). 2009. *The Legitimacy of the European Union after Enlargement*. Oxford: Oxford University Press.
- Timus, Natalie ja Lightfoot, Simon (toim.). 2014. Europarties between 'Deepening and Widening'. *Acta Politica* 49:1.

- Tömmel, Ingeborg ja Verdun, Amy (toim.). 2009. *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Boulder: Lynne Rienner.
- Van der Brug, Wouter ja van der Eijk, Cees (toim.). 2007. *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Van der Eijk, Cees ja Franklin, Mark N (toim.). 1996. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Walczak, Agnieszka ja van der Brug, Wouter 2013. Representation in the European Parliament: Factors Affecting the Attitude Congruence of Voters and Candidates in the EP Elections. *European Union Politics* 14:1, 3–22.
- Zeitlin, Jonathan, Pochet, Philippe ja Magnusson, Lars (toim.). 2005. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

Parlamentarismien pelivarat Euroopan unionissa

KARI PALONEN

Tämän päivän politiikassa parlamenteilla ei ole kovin hyvä maine. Tyypillistä onkin moittia parlamentteja sekä siitä, että ne sekaantuvat asioihin, jotka eivät niille kuulu, että päinvastoin siitä, että ne jättävät käyttämättä valtaansa silloinkin, kun siihen olisi tilaisuus. Usein kysymys on siitä, että parlamentaarisen politiikan luonnetta, merkitystä ja mahdollisuuksia ei kunnolla tunneta tai ymmärretä. Parlamenttaarisiin menettelytapoihin, niiden käsitehistoriaan, retoriikkaan ja poliittiseen teoriaan sisältyy sellaisia poliittisia resursseja, jotka parlamentaarisille ovat niin tunnettuja, että niitä ei tarvitse joka paikassa julistaa (ks. Palonen 2012c). Kuitenkin ne ovat lähes kadonneet julkisesta keskustelusta, medioiden parlamenttikuvasta ja myös politologisesta parlamentarismien tutkimuksesta.

Tämän luvun tavoitteena on parlamentarismien maineenpalautus laajentamalla sen kohdealuetta ja syventävällä sen merkitystä yli pelkän hallituspolitiikan tason. Sovellan tätä maineenpalautusta Euroopan unioniin analysoimalla Euroopan parlamentin (EP) parlamentaarisia ja epäparlamentaarisia piirteitä sekä spekuloiden lopuksi EP:n itsensä parlamentarisoimien mahdollisuuksilla.

Toinen inspiraation lähteeni on Max Weberin poliittinen ajattelu. Weberillä on maine 'plebiskitaarisen johtajademokratian' ja Weimarin tasavallan vahvan presidentin aseman puoltajana (vrt. Weber 1919). Kun Weberin viimeisten elinvuosien tuotanto suhteutetaan hänen

metodologisiin kirjoituksiinsa, saadaan näkyviin Weber, joka ennen muuta on huolestunut kaikkialle läpitunkevasta byrokratisoitumisen tendenssistä ja etsii sille vastavoimia (ks. erit. Weber 1917, 1918). Ennen muuta korostan Weberin tiedon ja ”objektiivisuuden” käsitteen yhteyttä parlamentaarisen debatin menettelytapaan, jonka esikuva on Britannian parlamentissa (Weber 1904). Weberin parlamenttipamfletin (1918) keskeinen osa on virkailijain tiedon parlamentaarisen kontrollin vaatimus, jolla on suora yhteys hänen proseduraaliseen ”objektiivisuuden” käsitteen uudelleentulkintaansa (ks. Palonen 2010, 2012b).

Parlamentarismin kriteerit

Weberin (1904) tavoin ymmärrän ”parlamentarismin” politiikan ideaalityypiksi, joka voi toteutua vain epätäydellisesti. Britannian parlamentin alahuone on lähimpänä parlamentarismin ideaalityyppeä, koska siellä on ensimmäisenä ja systemaattisimmin kehitetty parlamentaarisen debatin institutionalisointi sekä vastakkaisten perspektiivien esittäminen kysymyksen ymmärtämisen ehtona, ts. se mitä kutsun parlamentaariseksi tiet- tai tieteenteoriaksi (Palonen 2010).

Parlamentarismipamfletissaan vuodelta 1918 Weber esittää neljä kriteeriä parlamentaariselle politiikalle. Ne voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin:

- Parlamentti valitsee hallituksen johtajan (pääministerin) keskuudesta.
- Pysyäkseen virassa pääministeri tarvitsee parlamentin luottamusta tai ainakin epäluottamuksen puuttumisen.
- Pääministeri on vastuussa ja tilivelvollinen parlamentille tai sen valiokunnille.
- Hallinto on parlamentaarisessa kontrollissa (Weber 1918, 226–227, ks. myös Palonen 2012a,b).

Reaalisessa historiassa nämä parlamentarismin kriteerit ovat toisistaan suhteellisen riippumattomia. Britanniassa hallitsija edelleen nimittää pääministerin, joka valitsee hallituksen jäsenet ja jonka on

kuitenkin heti testattava luottamustaan parlamentissa. Kaikissa maissa pääministerin ei tarvitse olla parlamentin jäsen. Oppikirjoissa parlamentarismi usein rajoitetaan Weberin toiseen kohtaan, mutta esimerkiksi Saksan liittotasavallan ja Ranskan viidennen tasavallan perustuslait vaativat hallituksen kaatamista vaikeuttavaa konstruktiivista epäluottamuslausetta eli enemmistöä kaikista parlamentin jäsenistä eikä vain äänestäneistä. Äänestettäessä epäluottamuslauseesta Willy Brandtin hallitukselle vuonna 1972 hallituksen tukijat jäivät pois äänestyksestä. Liittokansleriksi esitetty Rainer Barzel ei saanut liittopäivien enemmistön tukea ja Brandt säilyi vallassa. Kolmas kohta toteutuu pääministerin kertomuksissa ja kyselytunneissa, ja siihen sisältyy pääministerin retorinen valmius asettua alttiiksi kritiikille ja puolustautua parlamentin edessä.

Weberin parlamentarismikonseptiossa neljäs kohta viittaa hänen brittiläisperäiseen katsomukseensa, että parlamentti ei ole hallituselin vaan hallittujen väline hallituksen ja hallinnon kontrolloimiseksi. Weberin pamfletin keskeinen luku korostaa, että juuri virkakunnan faktisen tiedollisen etusijan ja tiedon monopolisointipyrkimyksen vuoksi hallinnon parlamentaarinen kontrolli erilaisia retorisia instrumentteja käyttäen on ensisijaisen tärkeää. Weber mainitsee virkailijain ristikuulustelut, parlamentaarikkojen pääsyn virkailijatiedon lähteille sekä parlamentaariset tutkimusvaliokunnat, joista Saksan liittotasavallassa on tullutkin opposition vahvin poliittisen vastavallan väline (Weber 1918, 235–237; ks. Palonen 2012a).

Laajemmin tulkittuna parlamentarismia ei kuitenkaan voi rajoittaa hallitusvallan parlamentaarisuuteen, vaan siihen sisältyvät myös:

- parlamentaarinen menettelytapa,
- parlamentaarinen retoriikka,
- parlamentin suvereenisuus ja
- parlamentaarinen poliittinen kulttuuri (vrt. Palonen 2012b).

Britannian parlamentin historiallinen erikoisasema nojaa siellä jo 1500-luvun jälkipuoliskolta alkaen kehitettyyn menettelytapaan parlamentin oman työskentelyn jäsentämiseksi sekä hallitusvallan kontrolloimiseksi, tietty formalismi parlamentin organisoinnissa, asialistan

muodostamisessa sekä debatin mahdollistamisessa ja sääntelyssä. Sen lähtökohta on ajatus, että parlamentissa yksi henkilö kerrallaan puhuu yhdestä asialistan kohdasta. Puheenvuorot ovat osa deliberoinnin prosessia, debattia esityksen puolesta tai sitä vastaan, jolloin taustatuksena on, että kysymyksen kunnolla ymmärtäminen edellyttää sen tarkastelua eri näkökulmista. Ellei jäsenten keskuudesta löydy vastaväitteitä esitykselle, heidän on etsittävä näkökulmia, joista hallituksen esityksen heikkoudet saadaan paremmin näkyviin.

Deliberoiva retoriikka tarkoitti jo antiikin kansankokouksissa esitysten tarkastelua puolesta ja vastaan. Parlamentaarisessa politiikassa uusi ulottuvuus on deliberoinnin proseduraalisuus ja itse debatin nouseminen parlamentaarisen puheen perusyksiköksi. Parlamentaarinen retoriikka on monivaiheista, ts. se sisältää useita käsittelyjä sekä täysistunto- ja valiokuntapuheen vuorottelua. Jokaiseen vaiheeseen sisältyy asiaan erilainen näkökulma, joka tarjoaa tilaisuuden arvioida uudelleen esitysten vahvuuksia ja heikkouksia. Tämä sisältää riittävän ajan varaimisen esityksen parlamentaariseen käsittelyyn, samalla kun tunnustetaan, että aika on aina rajallista ja parlamentilla on erilaisia keinoja ajan säästämiseksi ja rajoittamiseksi.

Parlamentin suvereenisuus on myös brittiläisen tradition tunnusmerkkejä. Äänestävistä kansalaisista tulee sellaisia parlamentin jäseniä, jotka osallistuvat parlamentaariseen päätöksentekoon asialistan kohdassa ”parlamentin jäsenten vaali”. Parlamentin suvereenisuuteen sisältyy brittiläisessä traditiossa myös näkemys, että tuomioistuimien tai hallitusten ei voi kumota parlamentin päätöksiä. Euroopan unioni on saanut brititkin tinkimään tästä, mutta suvereenisuus voidaan tulkita myös siten, että vain parlamentit voivat muuttaa toisten päätöksiä.

Brittiläinen politiikka on myös malliesimerkki parlamentaarisesta, debatti- ja menettelytapakeskeisestä poliittisesta kulttuurista. Toisin sanoen parlamentin menettelyt ja debattikäytännöt toimivat mallina julkiselle debatille ei vain paikallisten edustajistojen vaan myös yhdistysten, järjestöjen ja instituutioiden, kuten yliopistojen, politiikasta kiisteltäessä ja päätettäessä (ks. Bagehot 1867; Haapala 2012). Tässä mielessä parlamentaarinen kulttuuri on vastakohta sekä byrokraattiselle hierarkialle että liike-elämän johtajaperiaatteelle.

Parlamentarismi EU:ssa

Seuraavassa tarkastelen valikoiduin esimerkein sitä, miten nämä erilaiset parlamentaarisen politiikan piirteet ilmenevät Euroopan unionissa. Tätä tarkoitusta varten analysoin Euroopan parlamentin työjärjestystä, jossa parlamentaarinen menettely ja retoriset käytännöt selvimmin tulevat näkyviin ja jossa suhteet eri EU:n instituutioiden välillä myös ovat esillä.

Euroopan unionin yhdentymisen historiassa hallitustenvälisen liiton kannattajat voittivat federalistit, mutta komissio valvoo yleiseurooppalaista etua eräänlaisena hegeliläisenä superbyrokratiana. Unioni on kuitenkin muuttunut järjestöstä, jolla on parlamentaarikoista koostuva neuvoa-antava kokous, parlamentaariseen suuntaan. Vuodesta 1979 alkaen parlamentti on valittu yleisillä vaaleilla ja jokainen perussopimus Maastrichtistä lähtien on lisännyt parlamentin valtaoikeuksia. Komission nimittäminen ja epäluottamuslauseen mahdollisuus ovat muuttaneet komissiota parlamentin kontrolloiman hallituksen suuntaan (ks. esim. Tiilikainen 2011; Wiesner 2014). Ministerineuvostossa on sekä hallitustenvälisiä että parlamentin toisen kamarin piirteitä, Eurooppa-neuvostossa hallitustenvälisiä, presidentiaalisia ja toisen kamarin aspekteja (ks. Palonen & Wiesner, ilmestyy).

Aluksi arvioin EU:n parlamentaarisuuden luonnetta ja astetta yllä esitellyillä Weberin kriteereillä. Komission puheenjohtajaa ei esitä parlamentti, eikä hänen tarvitse olla parlamentin jäsen, ja samoin kuin esimerkiksi Preussissa vuosina 1867–1918 ministeriksi (komissaariksi) nimetty joutuu eroamaan parlamentin jäsenyydestä. Weberin ja Bagehotin (1867) näkemyksen mukaan tämä heikentää pääministerin ja ministerin itsenäisyyttä suhteessa sekä parlamenttiin että komission byrokraatiaan. Se, että komissio voi Weberin toisen kriteerin mukaisesti antaa epäluottamuslauseen komissiolle, kuten se teki Santerin komissiolle, tai estää esitetyn komissaarin valinnan, on tärkeä parlamentarisoiva piirre, mutta se ylläpitää silti komissaarien statuksen epämääräisenä ministerin ja byrokraatin yhdistelmänä.

Sekä komission puheenjohtaja että Eurooppa-neuvoston presidentti ”raportoivat” toimistaan parlamentille. Kuitenkaan heillä ei ole mitään viikoittaisen kyselytunnin kaltaista velvollisuutta vastata parlamentin jäsenten kysymyksiin ja asettua alttiiksi näiden provosoimille debeatil-

le. Tämä vastaa ranskalaistyyppistä käsitystä parlamentista pikemminkin lakisäättävänä kuin debatoivana instituutiona.

Hallituksen ja virkakunnan parlamentaarista kontrollia ei ole EP:ssä systematisoitu Weberin neljän kriteerin mukaisesti. Komission jäsenten ristikuulusteluista ja pääsystä heidän tietonsa lähteille tuskin voi olla puhetta, eikä parlamentin tutkimuskomissioita käytetä ainakaan parlamentin vähemmistöryhmien valtaosuuksien säännölliseen vahvistamiseen. Jäsenmaiden virkakunnan valvontaan EP:llä tuskin on mitään mahdollisuuksia.

Näin muodollisesti tarkasteltuna EP:n parlamentaarinen kontrollivalta on suhteellisen vähäinen. Mutta esimerkit komission epäluottamuslauseesta ja nimittämisvallasta viittaavat siihen, että tilaisuuden tullen se voi laajentaa kontrollivaltaansa, vaikka tämä vasta jälkikäteen vahvistetaan sopimuksissa (vrt. Wiesner 2014).

Euroopan parlamentin toiminta ja valtaoikeudet menettelytapasäännöksissä

Tarkastelen tässä Euroopan unionin parlamentaarisia piirteitä ajantasaisen, ts. Lissabonin sopimuksen mukaisen EP:n työjärjestyksen suomenkielisen version avulla¹. Työjärjestys on unionin keskeinen parlamentaarista menettelyä säätelevä dokumentti, joka määrittää parlamentin valtaoikeuksia, sen jäsenten asemaa, esitysten tuloa parlamentin asialistalle sekä niiden käsittelyjärjestystä, täysistunnon ja valiokuntien suhteita sekä näiden molempien menettelytapoja sekä debatin ja äänestyksen merkitystä unionin päätöksenteossa. Siitä esiin nousevat tulkinnanvaraiset kohdat viittaavat kiistoihin parlamentin asemasta EU:ssa. Euroopan unionin asiakirjojen kieltä sävyttää toistuva puhe ”yhteistyöstä” eri EU:n instituutioiden välillä. Tämän peittää kaikkialla unionissa käytävää poliittista kamppailua eri instituutioiden välillä. Tässä kirjoituksessa pyrin etsimään näitä kamppailun areenoita, muotoja ja välineitä EP:n työjärjestystä lukemalla.

Parlamentin työjärjestyksen ensimmäinen artikla korostaa ”yhteistyötä” komission ja Eurooppa-neuvoston kanssa. Tällainen toisten EU-instituutioiden sekaantuminen EP:n politiikkaan kesken asioiden

käsittelyn on täysin vieras esimerkiksi Britannian parlamentin periaatteelle, jossa ala- ja ylähuone käsittelevät kysymykset erikseen, eivätkä ennen sisäistä päätöksentekoa sekaannu prosessiin toisessa kamarissa. Yhteistyöfraseologia on vahvinta artikkelissa 35, joka sisältää seuraavat periaatteet:

Parlamentti määrittää *yhdessä* komission ja neuvoston kanssa Euroopan unionin lainsäädäntöohjelman. Parlamentti ja komissio toimivat *yhteistyössä* laadittaessa komission työohjelmaa – joka on komission panos unionin vuotuisen ja monivuotiseen suunnitteluun – ... molempien toimielinten hyväksymän aikataulun ja niiden välillä sovittujen järjestelyjen mukaisesti. 2. Kiireellisissä ... tapauksissa toimielin voi *oma-aloitteisesti* ja perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti ehdottaa lainsäädäntötoimenpiteen *lisäämistä* komission työohjelmaan (kursiivi KP).

Itse ajatus unionin ”lainsäädäntöohjelmasta” on vieras politiikan ajattelemiselle parlamentaarisesti. Se viittaa parlamenttiin ennen muuta lakiasäättävänä elimenä, kuten Ranskassa ja Yhdysvalloissa on tapana, kun sen sijaan brittiläistyypinen parlamentarismi asettaa debatin etusijalle (ks. Ilbert 1912). Lainsäätäjäparlamentti suuntautuu ”poli-cynvalmistukseen” (vrt. Arendt 1960), ei poliittiseen kamppailuun erilaisista asialistoille tuotavista kysymyksistä. Tähän ohjelmaan ei tietysti mahdu esimerkiksi parlamentaarikkojen aloiteoikeus, joka täysivaltaisissa parlamenteissa murentaa hallituksen monopolia agendan asettamisessa.

Myös parlamentin riippuvuus muista unionin instituutioista on ristiriidassa brittiläisen parlamenttisuverenisuuden kanssa. Bagehotin tunnetun teesin mukaan hallitus tai sen suppeampi osa, kabinetti, on eräänlainen parlamentin toimeenpaneva valiokunta (Bagehot 1867, 10–11). Hallituksen esitysten etusija ei ole vastoin parlamenttisuverenisuutta, mutta komission ja neuvoston puuttuminen parlamentin esityslistan muodostamiseen merkitsee jo siirtymistä vallanjakojärjestelmän suuntaan. Vallanjakomalli nojaa punnusten ja vastapunnusten (*checks and balances*) järjestelmään, jossa edustuslaitoksen ja toimeenpanovallan valintatapa ja vallassa pysymisen ovat toisistaan riippumattomia, kuten Yhdysvalloissa. ”Yhdessä”-puhe ei myöskään vastaa

presidentiaalis-vallanjaollista systeemiä, vaan tässä on kysymys unionin sisäisestä diplomatiasta eri toimielinten kesken.

Kääntöpuolena parlamentille annetaan tietty puheoikeus komission ”työohjelmaan”, mikä ehkä vahvistaa komission hallituksellista aspektia. Kiireellisissä tapauksissa parlamentille annettu valta ”ehdottaa lisäyksiä” on myös varovainen askel komission parlamentaarisen kontrollin suuntaan. Artikla jatkuu seuraavalla formuloinnilla:

3. Puhemies *välittää* parlamentin hyväksymän päätöslauselman muille lainsäädäntömenettelyyn osallistuville Euroopan unionin toimielimille sekä jäsenvaltioiden parlamenteille. Puhemies *pyytää* neuvostoa esittämään kantansa komission työohjelmaan ja parlamentin päätöslauselmaan. 4. Jos toimielin ei kykene noudattamaan annettua aikataulua, sen on *ilmoitettava* viivästymisen syyt toisille toimielimille ja ehdotettava uutta aikataulua (kursiivi KP).

Välittäminen, pyytäminen ja ilmoittaminen ovat ilmauksia sille, että parlamentin päätöksiltä puuttuu auktoritatiivinen asema unionissa. Neuvoston ”pyytämisen” voi tulkita viitteeksi kaksikamarijärjestelmään, mutta päätöslauselman ”välittäminen” viittaa pikemminkin vanhan säätyedustuslaitoksen mallin mukaiseen unionin sisäiseen neuvottelujärjestelmään. Parlamentin anteeksipyyntö, että se ei ”kykene noudattamaan annettua aikataulua”, on myös outo nykyparlamenteissa yleisesti käytetyn aikataulusopimuksen eli giljotiinin sovellus unionin sisäiseen valtakamppailuun.

Parlamentin jäsenten poliittinen riippumattomuus

Työjärjestyksen toisessa pykälässä julistetaan EP:n keskeinen parlamentaarinen periaate, imperatiivisen mandaatin kiello: ”Euroopan parlamentin jäsenet ovat edustajantoimessaan itsenäiset. Heitä eivät sido mitkään ohjeet, eivätkä he saa ottaa vastaan sitovia toimintaohjeita.” Imperatiivisen mandaatin kiello on välttämätön edellytys parlamentin jäsenten mahdollisuudelle debatoida puolesta ja vastaan, toimia edustajina eikä pelkkinä valitsijoidensa valtuutettuina. Se erottaa parlamentit säätyedustuslaitoksista, keskiaikaisten kiltojen tai 1900-luvun korporatististen teorioiden intressiedustuksesta, neuvostoista tai ”lähettiläiden kongres-

sista”, kuten Edmund Burke (1774) parodioi vaalipiiripohjaista sidottua mandaattia.

Toinen parlamentaarikkojen ”tasavaltalaisen” vapauden aspekti riippuvuuden vastakohtana (esim. Skinner 2006) sisältyy ”parlamentaariseen koskemattomuuteen”, josta Britanniassa on käytetty ilmausta *freedom from arrest*. Sen keskeinen periaate on turvata parlamentin täysilukuisuus mm. jäsenten mielivaltaisia pidätyksiä vastaan. Esimeriksi Suomessa koko Sosialistisen työväenpuolueen eduskuntaryhmän pidätys vuonna 1923 sai presidentti Ståhlbergin päättämään eduskunnan hajotuksesta, koska hän ei hyväksynyt uuteen ”tynkäeduskuntaan” sisältyvää voimasuhteiden muutosta.

Nykyaikana parlamentaarisella koskemattomuudella on merkitystä ennen muuta oman puolueryhmän painostuksen torjumisen välineenä. Tältä kannalta mielenkiintoinen on EP:n työjärjestyksen 6. artiklan 4. momentti:

Erioikeuden tai vapauden puolustamista koskeissa tapauksissa [asiasta vastaava] valiokunta toteaa, muodostavatko olosuhteet hallinnollisen tai muun esteen parlamentin kokouspaikkaan matkustavien tai sieltä palaavien jäsenten vapaalle liikkumiselle, mielipiteen ilmaisemiselle tai äänestyskäyttäytymiselle heidän hoitaessaan edustajantoimeensa kuuluvia tehtäviä tai kuuluvatko kyseiset olosuhteet erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 9 artiklassa tarkoitettuihin asioihin, jotka eivät kuulu kansallisen oikeuden alaan, ja tekee ehdotuksen, jossa kehoitetaan asianomaista viranomaista tekemään tarvittavat johtopäätökset.

Tulkitsen ”olosuhteiden” tarkoittavan tässä jäsenen omassa puolueessa kokemaansa painostusta ja pelottelua. Momentin loppupuoli vaatiikin kansallisten lainsäädäntöjen muuttamista niin, että EP:n jäsenen parlamentaarinen vapaus turvataan. Tämä on hyvä esimerkki EP:n pyrkimyksestä turvata kansalaisten vapautta vaatimalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöä muutettavaksi.

Parlamentin jäsenten vapauden ja riippumattomuuden klassinen kääntöpuoli on mahdollisuus rankaista jäseniä ”epäparlamentarisesta” käytöksestä. Tämä on pitkä traditio, joka tunnetaan Westminsterissä ainakin jo 1620-luvulta. EP:n työjärjestyksen yhdeksäs artikla on tässä suhteessa mielenkiintoinen. Ensimmäisessä momentissa viitataan suh-

teelliseen tuoreeseen epäparlamentaarisuuden muotoon, edustajien sidonnaisuuksiin ja niiden julkisuuteen:

Parlamentti vahvistaa säännöt jäsentensä taloudellisten sidonnaisuuksien julkisuudesta jäsentensä äänten enemmistöllä ... tämän työjärjestyksen liitteenä olevien menettelysääntöjen muodossa. Säännöillä ei voida haitata tai rajoittaa jäsenen edustajantoimen hoitamista tai siihen liittyvää poliittista tai muuta toimintaa.

EP:stä on tullut viime vuosikymmeninä erilaisten ammattimaisten lobbaajien suosittu toimintakohde. Tämä viittaa parlamentin päätösvalan lisääntymiseen lainsäädännössä, jolloin lobbarit pyrkivät saamaan muutoksia tai poikkeuksia joidenkin eturyhmien kannalta tärkeissä yksityiskohdissa. EP on ryhtynyt julkistamaan jäsentensä sidonnaisuuksia yrityksiin, etujärjestöihin jne. Näihin kuulumista ei pidetä sinänsä epäparlamentaarisena, mutta EP edellyttää, että sidonnaisuudet ovat julkisesti tiedossa. Kuudennen artiklan 2. momentissa tulevat epäparlamentaarisen puheen ja käytöksen klassiset teemat näkyviin:

Jäsenten käyttäytymisen tulee ilmentää keskinäistä kunnioitusta, perustua Euroopan unionin keskeisissä asiakirjoissa määritettyihin arvoihin ja periaatteisiin ja kunnioittaa parlamentin arvokkuutta, eikä sen tule häiritä parlamentin toiminnan sujuvuutta eikä työrauhaa parlamentin rakennuksissa.

Historiasta tunnetaan edustajia ja puolueita, jotka pyrkivät sabotoidaan parlamentaarista politiikkaa myös itse parlamentissa, kuten natsit ja kommunistit Weimarin Saksassa 1920-luvulla (ks. Mergel 2002). Euroopan parlamentti ei voi kieltää tällaisten ryhmien edustajien valintaa, mutta se voi estää jäseniä käyttäytymästä avoimesti parlamenttia tai sen jäseniä halveksivalla tavalla. Esimerkiksi Ranskan äärioikeistoa edustavaa Jean-Marie LePeniä on EP:ssa useampaan otteeseen rangais-tu tämän pykälän perusteella.

EP ei luettele yksittäisiä epäparlamentaariksi luokiteltuja ilmauksia. Artiklan kolmas momentti osoittaa sen, kuinka puhe ”epäparlamentaarisesta käytöksestä” on suhteutettava edustajien sananvapauteen. ”Tämän artiklan soveltaminen ei saa rajoittaa millään tavoin parlamentin keskustelujen eloisuutta eikä jäsenten sananvapautta.” Sanonta kuitenkin peittää juuri ne ongelmat, jotka nousevat esiin sa-

nanvapauden ja parlamentin halveksunnan joutuessa vastakkain. EP:n jäseniltä ammattipoliitikkoina voi toki edellyttää tiettyä paksunahkaisuutta pilkan kohteena.

Työjärjestyksen 52. artiklassa käsitellään rangaistuksia epäparlamentarisesta käytöksestä:

Puhemies kehottaa jäsentä, joka häiritsee istunnon asianmukaista kulkua tai jonka käyttäytyminen ei ole 9 artiklan asiaa koskevien määräysten mukaista, palaamaan järjestykseen. 2. Jos rikkomus toistuu, puhemies kehottaa uudelleen jäsentä palaamaan järjestykseen, ja asia merkitään istuntopöytäkirjaan. 3. Jos häirintä jatkuu tai jäsen rikkoo sääntöjä uudelleen, puhemies voi kielittää häntä käyttämästä puheenvuoroa ja poistaa hänet istuntosalista istunnon loppuajaksi. Jos rikkomus on erityisen vakava, puhemies voi turvautua jälkimäiseen toimeen myös ilman toista kehotusta palata järjestykseen.

Tämä käytäntö vastaa niitä periaatteita, jotka Britannian parlamentti omaksui 1870- ja 1880-luvuilla torjumaan irlantilaisten jäsentensä jarrutuskeskustelussa käyttämiä keinoja. Rangaistuksilla on selvä hierarkia: kehoitus, pöytäkirjamerkintä ja istuntosalista poisto. Tässä suhteessa jalkapallossakin noudatetaan parlamentille analogisia menettelytapoja pelissä esiintyvien vakavien ja toistuvien rikkomusten osalta, ja EP:n työjärjestyksen kolmas momentti tunnustaa myös ”suoran punaisen kortin” mahdollisuuden.

Työjärjestyksen 53. artiklassa käsitellään ankarampia rangaistuksia:

Erityisen vakavissa järjestyshäiriötapauksissa tai jos jäsen häiritsee parlamentin toimintaa... , puhemies tekee asianomaista jäsentä kuultuaan perustellun päätöksen asianmukaisen seuraamuksen määrittämisestä ja ilmoittaa siitä kyseiselle jäsenelle sekä niiden parlamentin elinten ... puheenjohtajille, joihin tämä kuuluu, ennen kuin ilmoittaa asiasta täysistunnossa.

2. Käyttäytymisen arvioinnissa on otettava huomioon, onko se ollut tilapäistä, toistuvaa vai jatkuvaa, sekä sen vakavuusaste...

3. Seuraamus voi olla ... a) huomautus; b) päivärahan pidättäminen... ; c) määräaikainen kielto osallistua mihinkään parlamentin toimintaan ... parlamentin tai minkä tahansa sen elimen, valiokunnan tai valtuuskunnan peräkkäisen kokous- tai istuntopäivän ajan, rajoittamatta ... jäsenen oikeutta äänestää täysistunnossa jäsenten käyttäytymissääntöjä tarkoin noudattaen; d) puheenjohtajakokoukselle 19 artiklan mukaisesti tehtävä ehdotus siitä, että asianomai-

nen jäsen pidätetään tai erotetaan yhdestä tai useammasta tehtävästä, joissa jäsen parlamentissa toimii.

Nämäkin ehdotukset vastaavat Westminsterissä 1800-luvun lopulla muotoutuneita käytäntöjä, joskin myös kokemukset antiparlamentaarista ryhmittymistä ja edustajista sekä heidän provokaatioidensa estämisestä ovat myös tämän momentin taustalla. Päivärahan pidättämisen kaltaisia toimia on jo pitkään ehdotettu eri rikkomuksista, esimerkiksi Jeremy Bentham esitti sakkoja luvattomista poissaoloista (ks. Bentham 1843, luku VI.5.). Jäsenen pidättäminen joistakin tehtävistä nähdään äärimmäiseksi ratkaisuksi, jota varten tarvitaan vaikeutettua menettelyä, kun sen sijaan jäsenten suoranaista erottamisesta ei puhuta mitään.

Puolueet parlamentissa

Saksan liittotasavallan perustuslakia vastaavassa *Grundgesetzi*ssä vuodelta 1949 vapaan mandaatin rinnalla on sille vastakkainen 'puoluevaltion' periaate. Gerhard Leibholz (1951), teorian pääedustaja, ei kiellä vapaata mandaattia, mutta pitää sitä lähes anakronistisena parlamentissa, joka järjestäytyy puolueryhmien mukaan. EP:n työjärjestyksen 30. artikla kirjoittaa puoluemuodostuksesta:

Jäsenet voivat ryhmittyä poliittisten kantojensa mukaisiin ryhmiin. Parlamentin ei yleensä tarvitse arvioida ryhmän jäsenten poliittisten kantojen yhtenevyyttä. Jäsenten muodostaessa ryhmän tämän artiklan mukaisesti heidän katsotaan tunnustavan poliittisen samanhenkisyytensä. Vain jos asianomaiset jäsenet kiistävät poliittisten kantojensa yhtenevyyden, parlamentin on määritettävä, onko ryhmä muodostettu työjärjestyksen määräysten mukaisesti.

Vaaleja on vaikea organisoida muuten kuin puolueen tyyppisten ryhmittymien pohjalta (vrt. Weber 1917). Euroopan unionin jäsenvaltiot muodostavat parlamentin vaalipiirit, vaikka unionin kansalliset saavatkin olla ehdokkaina "vieraissa" valtioissa. Puolueryhmien koordinoinnista huolimatta eri "vaalipiireissä" on erilaisia puolueita, eivätkä samoihin "internationaaleihin" kuuluvat puolueet aina mahdu samaan

ryhmään EP:ssä, kuten Italian ja Itävallan äärioikeisto Etelä-Tirolin asemaa koskevien sovittamattomien erimielisyyksiensä vuoksi.

Yksi mahdollisuus parlamentarisoida EP:n vaaleja olisi irrottautua jäsenvaltiovaalipiireistä samaan tapaan kun Kleisthenes antiikin Ateenassa noin vuonna 508 eaa. purki kansalaisten (*polites*) jaon sukuperäisiin fratrioihin ja asetti tilalle keinotekoiset *demos*-piirikunnat. Tämän mukaisesti voisi myös EU:n kansalaiset jakaa uudelleen, esimerkiksi aakkosjärjestyksen mukaan, mikä tekisi mahdolliseksi ennakoida tuloksia heterogeenisessä vaalipiirissä.

Vapaan mandaatin kannalta käytäntö, jonka mukaan parlamenttiryhmät muodostuvat – kuten Ranskan kolmannessa tasavallassa – vasta parlamentin kokoontuessa, on mielenkiintoinen. Se antaa vaaliliitoille ja yksityisille edustajille enemmän pelivaraa kuin jäsenmaiden parlamentissa. Artiklan mainitsema mahdollisuus, että parlamentti myös arvioi, vallitseeko jäsenten kesken riittävästi yhtenäisyyttä ryhmän muodostamiselle, sisältää säännön, että parlamenttiryhmän muodostamiseen tarvitaan minimimäärä jäseniä.

Parlamentaarinen debatti on deliberatiivisen retoriikan institutionaalisoitu muoto ja vastaa em. Weberin proseduraalista käsitettä objektiivisuudesta. Parlamentille tehtyjä esityksiä koskeva debatti puolesta ja vastaan tekee jokaisesta puheesta ja äänestyksestä tilaisuuden jakaa parlamentin jäsenet uudelle tavalla. Imperatiivisen mandaatin kieltö nojaa periaatteeseen, että parlamentin jäsenet ottavat kantaa asioihin, puhuvat ja äänestävät yksilöinä. Toisin sanoen ”puolueet” muodostuvat parlamentissa asialistan, debatin ja äänestysten kautta yhä uudelleen. Vaaleissa valitut puolueiden edustajat ja heidän parlamentissa muodostetut ryhmänsä ovat eräänlainen koko ajan liikkuvan poliittisen jakauksen metonyminen yksinkertaistus, joka helpottaa kannan ottamista asioihin, joihin ei ole perehtynyt tai joista ei ole kiinnostunut. Jos seuraa niin debatin kuin äänestystulosten perusteella yksityiskohtaisesti parlamentaarista politiikkaa, puoluepohjaiset yksinkertaistukset eivät ole niin vahvoja kuin yleinen puhe puoluekurista ja -piiskureista antaa olettaa.

Puhemies ja menettelytapapuheenvuorot

1800-luvun Britanniassa lisättiin puhemiehen valtaa parlamentin toimintaedellytysten varmistamiseksi mm. jarrutuskeskusteluja vastaan. Hänen asemansa kohotettiin puoluekiistojen ja jopa hallituksen ja opposition vastakohdan yläpuoliseksi erotuomariksi, myös supistamalla hänen puheoikeuttaan edustajana ja irrottamalla hänen tasatilanteissa antamansa ratkaiseva ääni aktuellista puoluekampailusta (vrt. Redlich 1905).

Vaikka Euroopan parlamentin puhemies valitaan puolueensa edustajana, hänen asemansa debatin säätelijänä muistuttaa Westminsterin *Speakeriä*. EP:n työjärjestyksen 20. artiklan 1. momentin mukaan:

Puhemies ohjaa kaikkia parlamentin ja sen elinten toimintoja tässä työjärjestyksessä määrätyin ehdoin. Hänellä on ehdoton toimivalta johtaa parlamenttikäsittelyä ja varmistaa sen asianmukainen kulku. ... tähän määräykseen perustuvaan toimivaltaan sisältyy myös toimivalta lopettaa sellaisten aloitteiden kuin työjärjestyspuheenvuorojen, menettelyä koskevien esitysten, äänestyssestitysten ja erillistä äänestystä, kohta kohdalta -äänestystä tai nimenhuutoäänestystä koskevien pyyntöjen kohtuuttoman runsas käyttäminen, jos puhemies katsoo, että niiden ilmeisenä tarkoituksena ja seurauksena on pitkään jatkuvan ja vakavan haitan aiheuttaminen parlamentin työskentelylle tai muiden jäsenten oikeuksille. Tähän määräykseen perustuvaan toimivaltaan sisältyy myös mahdollisuus toimittaa äänestys eri järjestyksessä kuin äänestysten kohteena olevassa asiakirjassa on esitetty.

EP:n puhemiehen vallassa korostuu äänestysjärjestyksestä ja -muodoista päättäminen sekä muut toimenpiteet parlamentaarisen jarrutuksen torjumiseksi. Parlamentin enemmistölle ei anneta valtaa kumota puhemiehen päätöksiä. Puhemiehen parlamentaarinen status näkyy selvimmin toisesta momentista:

Puhemies avaa, keskeyttää ja päättää istunnot, päättää tarkistusten käsiteltäväksi ottamisesta, neuvostolle ja komissiolle osoitetuista kysymyksistä sekä mietintöjen yhdenmukaisuudesta työjärjestyksen kanssa, valvoo, että työjärjestystä noudatetaan, ylläpitää järjestystä, myöntää puheenvuorot, julistaa keskustelut päättyneiksi, äänestyyttää asioista ja julistaa äänestystulokset ja lähettää valiokuntiin niiden toimialaan kuuluvat ilmoitukset.

Kolmas momentti sallii kuitenkin, toisin kuin Westminster tai eduskunta, puhemiehen osallistumisen keskusteluun parlamentin jäsenenä:

Puhemies saa käyttää keskustelussa puheenvuoron vain tehdäkseen yhteenvedon tai palauttaakseen keskustelun käsiteltävään asiaan. Jos puhemies haluaa osallistua keskusteluun, hän poistuu puhemiehen paikalta ja saa palata sinne vasta asiaa koskevan keskustelun päättyttyä.

EP on säilyttänyt puhemiehen kaksinaisen aseman parlamentin jäsenenä ja sen yläpuolisena erotuomarina sillä edellytyksellä, että hän ei yhtäikaa voi toimia molemmissa rooleissa. EP:ssä selkeän hallituksen ja opposition vastakohtaisuuden puuttumisen vuoksi puhemiehellä on poliittisia resursseja, jotka Westminster-parlamentarismissa kuuluvat pääministerille, joskaan yksittäisenä edustajana toimiessaan puhemiehellä ei ole enempää sananvaltaa kuin muillakaan.

Parlamentin proseduraalisen deliberoinnin kannalta työjärjestyspuheenvuorot ovat keskeisiä. Brittiparlamentissa myös yksittäinen edustaja voi huutaa väliin ”*Order, order!*” kehottaakseen puhujaa pysymään asiassa tai käyttämään parlamentaarista kieltä. Pyytämällä työjärjestyspuheenvuoron yksittäinen edustaja voi keskeyttää debatin kiinnittämällä huomiota menettelytapakysymyksiin: parlamentarisessa politiikassa menettelytapakysymykset ajavat sisältökysymysten ohi. Tässä suhteessa EP noudattaa yleisiä parlamentaarisia käytäntöjä. Artikla 172 ilmaisee menettelytapakysymysten etusijan seuraavasti:

Seuraavat menettelyä koskevat esitykset ovat etusijalla muihin puheenvuoropyyntöihin nähden: a) esitys siitä, että asiaa ei oteta käsiteltäväksi (174 artikla) b) esitys valiokuntakäsittelyyn palauttamisesta (175 artikla) c) esitys keskustelun päättämisestä (176 artikla) d) esitys keskustelun ja äänestyksen lykkäämisestä (177 artikla) e) esitys istunnon keskeyttämisestä tai päättämisestä (178 artikla). Esityksen tekijän lisäksi ainoastaan yksi puhuja esityksen puolesta ja yksi puhuja esitystä vastaan sekä asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtaja tai esittelijä voi käyttää näitä esityksiä koskevan puheenvuoron.

Tässä EP on yksinkertaistanut parlamentaarista menettelyä liittämällä samaan kohtaan ainakin kaksi eri kysymystä, lykkäysesityksen (*adjournment*) sekä keskustelun tai istunnon keskeyttämistä tai päättä-

mistä koskevan esityksen, joka tunnetaan ranskalaisella termillä *clôture*. Kohta a) sisältää epäsuoran hylkäsesityksen, joka brittiparlamentissa muotoillaan epäsuoremmin ja tunnetaan muodossa *adjournment sine die*, ts. lykkäyksenä epämääräiseen tulevaisuuteen. Kohdat b) ja d) ilmaisevat lykkäsesityksen klassisia muotoja, kohdat c) ja e) vastaavat *clôturen* käyttötapoja.

Toisessa momentissa työjärjestyspuheenvuorojen kesto rajoitetaan minuuttiin. Tämä käytäntö on nykyaikana kohtuullinen. Artiklassa 173 työjärjestyspuheenvuoron kohteet esitetään seuraavasti:

1. Jäsenelle voidaan myöntää puheenvuoro, kun hän haluaa kiinnittää puhemiesen huomion parlamentin työjärjestyksen määräysten rikkomiseen. Jäsenen ... on mainittava artikla, johon hän viittaa. 2. ... pyyntö on etusijalla kaikkiin muihin puheenvuoropyyntöihin nähden. 3. Puheaika on enintään yksi minuutti. 4. Puhemies päättää viipymättä työjärjestyspuheenvuorojen aiheuttamista toimenpiteistä työjärjestyksen määräysten mukaisesti ja ilmoittaa päätöksestään heti Puhemies päättää ei äänestettä. 5. Puhemies voi poikkeuksellisesti ilmoittaa päätöksestään ... viimeistään 24 tunnin kuluttua työjärjestyspuheenvuoron esittämisestä. Puhemies voi antaa kysymyksen asiasta vastaavan valiokunnan käsiteltäväksi. Työjärjestyspuheenvuoroa koskevan pyynnön on liityttävä käsiteltävänä olevaan esityslistan kohtaan.

Verrattuna Westminsterin ”*Order, Order!*”-huutoihin EP:n toiminta on tiukemmin säänneltyä. Jäsenelle vain ”voidaan myöntää” puheenvuoro, ts. puhemies voi jättää välihuudon tai puheenvuoropyynnön huomiotta. Jäsenen on myös pidettävä työjärjestyksen artikkelit mielessään ja nojattava esityslistan kohtaan, kun hän tällaista puheenvuoroa pyytää. Sikäli kun puhemies suostuu pyyntöön, tämä myönnetään listan ohi. Westminsterissä ei tunnetusti ole mitään puhujalistaa, vaan puhemies päättää kenelle pyytäneistä hän puheenvuoron antaa. Puhemiehelle työjärjestyspuheenvuoro antaa EP:n työjärjestyksen mukaan tiettyä pelivaraa. Tosin lähtökohtana on se, että hän tekee heti päätöksensä, mutta hän voi myös pyytää vuorokauden miettimisaikaa, mikä heikentää debatin spontaanisuutta mutta antaa harkintaa ennakotapaauksissa, ja tällainen päätös voidaan lähettää myös valiokuntaan. Se, että työjärjestyskysymyksistä ei äänestettä, viittaa mahdollisuuteen rajoittaa niiden käyttöä taktikoinnin ja ajan kuluttamisen välineenä.

Artikla 137 parlamentin käsittelyjärjestyksestä viittaa EP:n erityiseen tapaan esityslistan muodostamiseksi. Kun brittiläisen ja pohjoismaisen tradition mukaan asiat tuodaan esityslistalle joko hallituksen esityksinä tai edustajien aloitteina, Euroopan parlamentista puuttuvat nämä molemmat. Komissio ei toimi hallituksena siinä mielessä, että se toisi esityksensä suoraan parlamentin esityslistalle, eikä EP:n jäsenillä ole aloiteoikeutta. Tämän vuoksi käytetään epäsuoraa menettelyä:

1. Ennen jokaista istuntojaksoa puheenjohtajakokous laatii esityslistaluonnoksen valiokuntien puheenjohtajakokouksen suositusten pohjalta, ottaen samalla huomioon 35 artiklan mukaisesti hyväksytyn komission työohjelman. Komissio ja neuvosto voivat puhemiehen kutsusta osallistua puheenjohtajakokouksen keskusteluihin esityslistaluonnoksesta.
2. Esityslistaluonnoksessa voidaan ilmoittaa äänestysajat yksittäisille käsiteltävänä oleville asioille.
3. Ihmisoikeuksien sekä demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia koskevista tapauksista 122 artiklan mukaisesti käytäville keskusteluille voidaan varata yksi tai kaksi jaksoa, yhteensä enintään tunti.

Euroopan parlamentti seuraa ranskalaista traditiota siinä, että esityksiä ei tuoda suoraan täysistuntoon, vaan ne viedään ensin valiokuntiin. Aloitteen tekijän, siis ministerin tai edustajan, vireille panema esitysten poliittinen lähete keskustelu täysistunnossa puuttuu EP:stä. Sen täysistuntoon tuodaan jo valiokunnassa debatoitu ja alustavasti päätetty esitys. Esityslistan muodostamisessa puhemiehistön lisäksi valiokuntien puheenjohtajilla on keskeinen asema, kun taas komissio on työohjelmansa kautta epäsuorasti läsnä. Puhemies voi jopa kutsua komission ja neuvoston edustajat neuvottelemaan asialistasta. Tässä on säätyedustuslaitoksen piirteitä, kun hallitusvaltaa käyttävä komissio pääsee keittien kautta sekaantumaan esityslistan muodostamiseen rajoittamalla parlamentin puhemiehistön etusijaa asialistasta päättämiseksi. Asiaan sekaantuvat osapuolet siis neuvottelevat parlamentin selän takana, eivätkä debatoi parlamentissa esityslistan muodostamisesta. Jäsenillä ei ole esimerkiksi alkeellisia muutosmenettelyn (*amendment*) tai lykkäämismenettelyn (*adjournment*) kaltaisia mahdollisuuksia debatoida itse

asiallistasta (em. työjärjestyskysymykset ovat tässä heidän lähes ainoa välineensä).

Kuvaavaa on myös toisen momentin huomautus siitä, että äänestysajat ilmoitetaan etukäteen. Tämä on yksi giljotiinimenettelyn muoto, parlamentaarisen ajan etukäteistä kontrollia. Samalla se kuvastaa debatin toisarvoisuutta äänestykseen nähden EP:ssä, mikä on silmiinpistävä ”ranskalainen” piirre, joka poikkeaa koko westminsteriläisestä ymmärryksestä siitä mitä parlamentti tekee.

Samoin kuvaavaa on, että ihmisoikeus- ja demokratiakysymykset sekä mainitaan erikseen että rinnastetaan toisiinsa, ikään kuin ne eivät joutuisi välillä vastakkain. Silti puhe tunnin kokonaisajasta on jälleen outo giljotiinin sovellutus ja viite näiden kysymysten toisarvoiseen statukseen unionissa.

Valiokuntien leimaamana parlamenttina EP toimii ”lainsäädäntö-mietintöä” laadittaessa työjärjestyksen 45. artiklan mukaan seuraavasti:

1. Sen valiokunnan puheenjohtaja, johon lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädösehdotus lähetetään, antaa valiokunnalle ehdotuksen noudatettavasta menettelystä. 2. ... valiokunta nimittää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädösehdotusta varten esittelijän jäsentensä tai pysyvien varajäsentensä keskuudesta, jollei se ... komission työohjelman perusteella ole jo niin tehnyt. 3. Valiokunnan mietintö sisältää a) mahdolliset tarkistukset ehdotukseen ja näihin mahdollisesti liitetty lyhyet perustelut. Mietinnön esittelijä vastaa perusteluista, eikä niistä äänestetä; b) 55 artiklan 2 kohdan mukaisen luonnoksen lainsäädäntöpäätöslauselmaksi; c) tarvittaessa perustelut, joihin sisältyy rahoitus selvitys, jossa todetaan mietinnön mahdollisten rahoitusvaikutusten laajuus ja niiden yhteensopivuus monivuotisen rahoituskehyksen kanssa.

Kunkin erityisvaliokunnan puheenjohtaja päättää yksityiskohtaisesta menettelystä asianomaisen lakiesityksen valiokuntakäsittelyssä. Mutta puheenjohtaja ei laadi mietintöä, vaan valiokunta valitsee ranskalaisen *rapporteur*-käytännön mukaisesti keskuudestaan ”esittelijän”. Valiokunta voi ”tarkistaa” komissiolta tullutta esitystä, sen esittelijä laatii perustelut tarkistuksille kysymättä tähän valiokunnan hyväksyntää. Parlamentti ei voi myöskään jättää huomiotta unionin budjettike-

hyksen sitovuutta, joka valiokunnan esittelijän on niin ikään otettava huomioon perusteluissaan.

Olennaista on siis, että valiokunnan käymästä debatista ei tule edes täysistuntoon mitään muita jälkiä kuin kannanotto ja perustelut. Kuitenkin 52. artikla antaa epäsuoria viitteitä siitä mistä ja miten valtiokunnassa on puhuttu:

Mietinnön laatiminen 1. Esittelijä vastaa perustelujen laatimisesta, eikä niistä äänestetä. Perustelujen on kuitenkin oltava yhtäpitäviä hyväksytyn päätöslauselmaesityksen ja valiokunnan siihen mahdollisesti ehdottamien tarkistusten kanssa. Ellei näin ole, valiokunnan puheenjohtaja voi poistaa perustelut. 2. Mietinnössä ilmoitetaan siitä kokonaisuudessaan toimitetun äänestyksen tulos. Jos äänestyksen yhteydessä vähintään kolmannes läsnä olevista jäsenistä sitä pyytää, ilmoitetaan mietinnössä myös se, kuinka kukin jäsen äänesti. 3. Jos valiokunta ei ole yksimielinen, mietinnössä esitetään yhteenvedo myös vähemmistöön jääneistä mielipiteistä. Vähemmistöön jääneet mielipiteet on tuotava julki äänestettäessä tekstistä kokonaisuudessaan, ja niistä voidaan mielipiteen esittäjien pyynnöstä laatia enintään 200 sanan pituinen kirjallinen selitys, joka liitetään perusteluihin.

Valiokunnan puheenjohtajalle annetaan tietty kontrollivalta esittelijän perustelujen kirjoitusvaltaan nähden, mutta ainoastaan niiden poistamisen suhteen. Pykälässä todetaan, että valiokuntakin usein joutuu äänestämään, mutta silloin kun näin on, parlamentin on hyvä tietää vähintään äänestysnumerot, ja jos kolmasosa asettuu mietinnön hylkäämisen kannalle, myös sen vastustajien nimet. Korvikkeena debatille mietinnössä esitetään ”yhteenvedo” vähemmistön mielipiteistä. Vähemmistö voi sitä ”pyytäessään” toimittaa osaksi perusteluja lyhyen kirjallisen selostuksen poikkeavasta kannasta. Monien parlamenttien valiokunnissa vähemmistön mielipiteet jäävät tuntemattomaksi, mutta kun EP:ssä valiokunnan mietintö edeltää debattia, eikä seuraa toista käsittelyä, kuten Westminsterissä, jonkinlainen vähemmistön perustelujen tuntemus on edellytys pohjaksi täysistuntodebatille.

Parlamentin suvereenisuudesta ja proseduraalisesta itsenäisyydestä oudolla tavalla poikkeaa se, että 54. artiklan mukaan komissio ja neuvosto saavat sanoa kantansa mietinnöstä ennen kuin se tulee parlamentin täysistuntoon.

1. Ennen kuin asiasta vastaava valiokunta toimittaa lopullisen äänestyksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävästä säädösehdotuksesta, se pyytää komissiota ilmoittamaan kantansa kaikkiin valiokunnan hyväksymiin ehdotusta koskeviin tarkistuksiin ja neuvostoa esittämään näkemyksensä. 2. Jos komissio ei pysty ilmoittamaan kantaansa tai jos komissio ilmoittaa, että se ei ole valmis hyväksymään kaikkia valiokunnan hyväksymiä tarkistuksia, valiokunta voi lykätä lopullista äänestystä. 3. Tarvittaessa komission kanta sisällytetään mietintöön.

Suvereeni parlamentti ei koskaan ”pyydä” hallitukselta mitään, vaan hallituksen kanta saatetaan valiokunnan tietoon sen jäsenten välityksellä. Jos hallitus ei hyväksy parlamentin kantaa, se saattaa vetää esityksensä pois, mutta tätä mahdollisuutta ei EP:ssä ole, vaan komissio esiintyy ikään kuin vieraana suurvaltana, joka vaatii parlamenttia joko hyväksymään oman kantansa tai lykkäämään päätöksentekoa. Tosin komissio tietysti voi – kuten parlamentaarinen hallituskin – ilmoittaa hyväksyvänsä valiokunnan tekemät muutokset. Sen sijaan missään parlamentaarisessa maassa hallituksen tai viranomaisen – kummaksi komissio tässä nyt tulkitaankaan – kantaa ei voida liittää valiokunnan mietintöön, joka siirtyy parlamentin täysistuntoon. Tämä komission ja osin neuvoston sekaantuminen valiokuntamenettelyyn mahdollistaa valiokuntavaiheen ajoittuminen ennen täysistuntoa (ks. Ilbert 1912). Jos komissaarit ministereinä pysyisivät Britannian parlamentin, Saksan liittopäivien tai Suomen eduskunnan käytännön mukaisesti hallituksen jäseninä, he voisivat täysistunnossa ilmoittaa, hyväksyykö hallitus valiokunnan tekemät muutokset tai niiden perustelut vai ei.

Komission ja neuvostot erioikeudet näkyvät myös puheenvuorojen jaossa valiokuntien mietinnöstä käytävässä debatissa (artikla 49):

Mietinnöstä käytävässä keskustelussa komissiolle ja neuvostolle myönnetään puheenvuoro yleensä heti sen jälkeen, kun esittelijä on esitellyt mietinnön. Komissiolle, neuvostolle ja esittelijälle voidaan myöntää lisäpuheenvuoroja ... jäsenten kannanottoihin vastaamiseksi. ... 13. Puhemies pyrkii pääsemään yhteisymmärrykseen komission, neuvoston ja Eurooppa-neuvoston puheentohtajan kanssa niille myönnettävän puheajan ... jaosta.

Toisin sanoen keskustelu valiokunnan mietinnöstä on paikka, jossa valiokunnan esittelijän lisäksi myös muut EU:n instituutiot saavat puheenvuoron, vieläpä ennen EP:n omia jäseniä. Tämä on selvä esimerkki siitä, kuinka hallitusten, byrokratian ja jäsenvaltioiden intressit sekaantuvat parlamentin itsenäiseen päätöksentekoon, osoittavat suoraan epäluuloa parlamenttia kohtaan ja pyrkivät kontrolloimaan sitä sen sijaan, että parlamentin tulisi kontrolloida niitä.

Parlamentaarisen ajan jako

Aika on parlamentaarisessa menettelyssä keskeinen peliväline (vrt. Palonen 2012b). Parlamentarismin keskeinen idea on varata riittävästi aikaa esitysten debatoinnille eri näkökulmista (kolme käsittelyä, täysistunnon ja valiokuntien rotaatio jne.). Tässäkin kysymyksessä brittitraditio tarjoaa hyödyllisen vertailukohdan. Westminsterin menettelytapareformit 1800-luvun jälkipuoliskolla olivat vastaus siihen vuoden 1832 parlamenttireformista alkaneeseen ”momentumiin”, jolle oli tunnusomaista sekä parlamentin asialistan piteneminen että äänestäjien taholta noussut uusi odotus, että jokainen parlamentin jäsen käyttää puheenvuoroja täysistunnoissa. Tämä tukkeutti parlamentin aikataulun ja tarjosi suotuisan tilaisuuden irlantilaisien systemaattiselle jarrutukselle vuoden 1880 tienoilla. Tarvittiin muutoksia, joilla sekä rajoitettiin aikaa kuluttavia seikkoja istunnoissa että pyrittiin parlamentaarisen ajan reiluun jakoon sekä jäsenten että kysymysten sisällön suhteen. Parlamentin toimintakyky saatiin palautetuksi, joskin hallituksen etusija parlamentaarisissa aloitteissa vahvistui, äärimmäisinä keinoina *clôturen* eli debatin nopeutetun päättämisen ja giljotiinin eli esitykselle varatun kokonaisajan määrittäminen. Kuitenkin 1900-luvun kuluessa sekä opposition että parlamentin takapenkkiäisten on Britanniassa onnistunut hankkia tilaisuuksia omaaloitteeseen debattiin (vrt. Campion 1958; Griffith & Ryle 2003).

Parlamentaarisen ajan niukkuus on nykyisin ongelma kaikissa parlamenteissa. Sitä ei voi poistaa lyhentämällä esityslistaa, jolloin parlamentti jättäisi sovinnolla aikaansa hallitukselle ja byrokratialle. Aikaa voidaan tiettyyn rajaan asti delegoida parlamentin sisällä valiokunnille, alaspäin alue- ja paikallishallinnolle tai ylöspäin Euroopan parlamenttil-

le. Näin tehtäessä siirretään ajan niukkuutta ja sen jakamisen politiikan vaikeutta.

Tätä taustaa vasten voi analysoida EP:n työjärjestyksestä esiin luettavissa olevaa parlamentaarisen ajan politiikkaa. Artikla 49 käsittelee ”puheajan jakamista ja puhujaluetteloa”.

1. Puheenjohtajakokous voi tehdä parlamentille ehdotuksen keskusteluun varatun puheajan jakamisesta. Parlamentti päättää ehdotuksesta ilman keskustelua. 2. Jäsen ei saa käyttää puheenvuoroa, ellei puhemies ole sitä hänelle myöntänyt. Jäsenet puhuvat omalta paikaltaan ja osoittavat puheenvuoronsa puhemiehelle. Jos puhuja poikkeaa käsiteltävästä asiasta, puhemies kehottaa häntä palaamaan asiaan. 3. Puhemies voi laatia tietyn keskustelun ensimmäistä osaa varten puhujaluettelon, joka käsittää yhden tai useamman puheenvuorokierroksen, jossa puheenvuoron käyttää halutessaan kukin poliittinen ryhmä ryhmien koon mukaisessa järjestyksessä sekä yksi sitoutumaton jäsen. 4. Kyseiseen keskustelun osaan varattu puheaika jaetaan seuraavien perusteiden mukaisesti: a) ensimmäinen osuus puheajasta jaetaan tasan kaikkien poliittisten ryhmien kesken; b) toinen osuus puheajasta jaetaan poliittisten ryhmien kesken niiden jäsenten kokonaismäärän mukaisessa suhteessa; c) sitoutumattomille jäsenille myönnetään kokonaispuheaika.

EP:n lähtökohta ei ole siis puheajan vapaus, vaan pääsääntönä sovelletaan giljotiinimenettelyä ja siitä päätetään ilman debattia. Paikaltaan puhuminen on EP:ssä myös ajan säästämisen keino. Puhujalista on monipuolueparlamenteissa yleinen käytäntö, samoin puheenvuorojen käyttö ryhmän suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Sen sijaan ajan kiintiöinti kahdella eri periaatteella on EP:n erityinen järjestely, joka lujittaa ryhmäpuheenvuorojen asemaa ja vaikeuttaa spontaania debattia, jolle kuitenkin pyritään luomaan korvikkeita, kuten huolehtiminen puheenvuorojen tasapuolisesta jaosta puolueiden ja jäsenvaltioiden kesken. Vanha Westminsterin periaate kysymysten erillisyydestä hylätään, kun eri kohdille myönnetään ”yhteinen kokonaispuheaika” (Artikla 49, momentti 5). Tässä debatti sovitetaan kalenteriin eikä kalenteria debattiin, jolle varataan kuitenkin mahdollinen rästiin jäävä aika. Puolen minuutin kysymykset ja vastaukset voidaan nähdä yhtenä debatin elävöittämisen keinona, ”jos puhemies on vakuuttunut, että keskustelu ei tästä häiriinny” (Artikla 49, momentti 8). Kymmenes

momentti antaa puhemiehelle vallan jättää pöytäkirjasta pois välihuu-dot ja karsia ylipitkien puheenvuorojen tekstiä.

Jäsenten puuttuvan aloiteoikeiden ja kyselytunnin suhteen EP:ssä on myös käytössä korvikkeita. Artikla 150 esittää:

Puhemies myöntää kunkin istuntojakson ensimmäisessä istunnossa enintään 30 minuutin ajan puheenvuoroja jäsenille, jotka haluavat kiinnittää parlamentin huomion poliittisesti tärkeään asiaan. Kullakin jäsenellä on käytettävissään enintään minuutin puhe aika. Puhemies voi päättää, että myöhemmin ... tähän tarkoitukseen varataan toinen vastaava ajanjakso.

Tämä menettely on analoginen brittiparlamentissa käytössä oleville rivijäsenten käynnistämille keskusteluille, joille on luotu oma paikkansa esityslistalla. Puoli tuntia istuntokaudessa ja minuutin puheenvuoro on kovin vähäinen uusien kysymysten nostamiseksi agendalle, mutta periaatteessa tämä on tärkeä askel parlamentaariseen suuntaan. Se on tunnusomainen EP:n käytännölle luoda epäsuoria debatin paikkoja alunperin debatille vähäisen merkityksen antavan parlamentin sisään.

Euroopan parlamentin parlamentarisoinnin vaihtoehtoja

Alussa esitetyt parlamentarismin kriteerit eivät kaikki noin vain ole toteutettavissa Euroopan unionissa. Euroopan parlamentin muuttaminen suvereeniksi parlamentiksi suhteessa niin kansallisiin parlamentteihin kuin muihin EU:n instituutioihin ei ole lähitulevaisuudessa reaalinen vaihtoehto. EU:n poliittisen kulttuurin parlamentarisointi edellyttää sitä, että Euroopan parlamentti itse parlamentarisoitaa ensiksi. Sen vuoksi rajoitan seuraavan spekulatiivisen tähän tavoitteeseen.

Näen kolme realistista mahdollisuutta Euroopan parlamentin parlamentarisointiin: komission valinnan ja epäluottamuksen mahdollisuuden täysi parlamentarisointi, menettelytapojen parlamentarisointi sekä hallinnon parlamentaarisen kontrollin vahvistaminen. Nämä eivät sulje pois toisiaan, pikemminkin vahvistavat toisiaan, mutta kysymys onkin, mistä parlamentarisointi tulisi aloittaa.

Komission valinnan ja epäluottamuslauseen mahdollistuminen on käynnistänyt komission muuntumisen preussilaistyyppisestä superby-

rokratiasta parlamentaarisen hallituksen suuntaan. Kuitenkin työjärjestyksen mukaan komissio sekaantuu parlamentin esityslistaan ikään kuin ulkopuolisen mahdin, ei parlamentaarisesti vastuullisen hallituksen, tavoin. Komission esitysoikeus EP:lle tulisi muuttaa vastaamaan parlamentaarisen hallituksen tekemiä esityksiä, joita täydentää edustajien aloiteoikeus. Viikoittaisten kyselytuntien järjestäminen komissaareille ei pitäisi olla ylivoimaista – heidän ei tarvitsisi olla fyysisesti läsnä parlamentin istunnoissa. Radikaalimpi muutos olisi komissaarien valinta parlamentin jäsenten keskuudesta. Bagehotin perustelut sille, miksi parlamentaarinen ministeri, joka on vaihdettavissa suhteellisen lyhyin väliajoin (Bagehot 1867, 125–140), on tärkeä sekä parlamentin että viraston suuntaan, eivät ole menettäneet ajankohtaisuuttaan.

Toinen mahdollisuus olisi uudistaa EP:n työjärjestystä siten, että lainsäädäntö- ja äänestyskeskeisestä parlamentista siirrytään debatoivaan parlamenttiin. Pelkistetyksi ranskalaisen parlamentaarisen traditiion piirteet tulisi korvata brittiläisellä traditiolla. Näiden erot koskevat debatin asemaa suhteessa äänestykseen, vaihtoehtoisten näkökulmien merkitystä debatissa sekä esityksen käsittelyä ensin täysistunnossa ennen kuin se lähetetään valiokuntiin. Näihin liittyy myös julkisten debattien etusija kulussientakaisiin neuvotteluihin nähden. Nyt debatin merkitystä pyritään korostamaan erilaisin korvikejärjestelyin, jotka pakostakin jättävät parlamentaarisuuden marginaaliin. Hallituksen ja edustajien aloiteoikeus – joka on toteutettavissa osin riippumatta siitä, kuinka pitkälle komissio parlamentarisoidaan – luontevasti edellyttää asioiden tuomista ensin täysistuntoon ja lähetekeskusteluun ennen kuin ne voidaan lähettää valiokuntaan. Luultavasti tämä menettely olisi sovitettavissa yhteen myös esittelijään nojaavan valiokuntalaitoksen kanssa, jos kompromissia ranskalaisen tradition kanssa tarvitaan.

Kolmas suunta edetä olisi komission, neuvoston ja kansallisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten parlamentaarisen kontrollin mahdollistaminen tai tehostaminen. Weberin mukaan brittiläisen parlamentarismien suuri etu on se, että jokainen jäsen joutuu generalistien valiokunnissa perehtymään hallintoon ja kontrolloimaan sitä (ks. myös Palonen 2014). Tämäkin edellyttäisi EP:n valiokuntalaitoksen uudistamista siten, että lainsäädännön rinnalle hallinnon kontrolli sekä unionin että kansallisella tasolla tulisi niiden tehtäväksi. Tämä edellyt-

täisi europarlamentaarikkojen valiokuntatyön luonteen perinpohjaista muuttamista sekä EP:n sihteeristön vahvistamista hallinnon parlamentaarista kontrollia tehostavaksi.

VIITTEET

1. Työjärjestys löytyy osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/get-LastRules.do?language=FI&reference=TOC>

LÄHTEET

Arendt, Hannah. 1960. *Vita activa*. München: Piper.

Bagehot, Walter. 1867. *The English Constitution* edited by Paul Smith. Cambridge: Cambridge UP 2001.

Bentham, Jeremy. 1843. An Essay on Political Tactics. Teoksessa *Collected Works of Jeremy Bentham*, vol. 2. Edinburgh: William Tait.

<http://oll.libertyfund.org/title/1921/113915>

Burke, Edmund. 1999 (1774). Speech to the Electors of Bristol. Teoksessa *Selected Works of Edmund Burke 4*, Indianapolis: Liberty Fund. <http://oll.libertyfund.org/title/659/20392>

Campion, Gilbert. 1958. *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, Third edition. London.

Griffith, J.A.G. and Ryle, Michael. 2003. *Parliament: Functions, Practices and Procedures*. Second edition by Robert Blackburn and Andrew Kinnon. London: Sweet & Maxwell.

Haapala, Taru. 2012. *“That in the opinion of this House”: The parliamentary culture of debate in the nineteenth-century Cambridge and Oxford Union Societies*. Väitöskirja Jyväskylän yliopisto.

Ilbert, Courtne. 1912. *Methods of Legislation*. London: University of London Press. <http://www.archive.org/details/methodsoflegisla00ilberich>.

- Leibholz, Gerhard. 1967 (1951). Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. Teoksessa Kurt Kluxen (toim.), *Parlamentarismus*. Köln: Kiepenhauer & Witsch, 349–360.
- Mergel, Thomas. 2002. *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Droste.
- Palonen, Kari. 2010. *“Objektivität” als faires Spiel. Wissenschaft als Politik bei Max Weber*. Baden-Baden: Nomos.
- Palonen, Kari. 2012a. Der Begriff des Parlamentarismus bei Max Weber. Teoksessa Olaf Asbach et.al. (toim.), *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft. Festschrift Michael Th. Greven*. Wiesbaden: Springer-VS Verlag, 195–206.
- Palonen, Kari. 2012b. *Parlamentarismi retorisena politikkana*. Tampere: Vastapaino.
- Palonen, Kari. 2012c. Towards a History of Parliamentary Concepts. *Parliaments, Estates and Representation* 32, 123–138.
- Palonen, Kari. 2014 (ilmestyy). Was Max Weber Wrong about Westminster? *History of Political Thought* vol. 35.
- Palonen, Kari & Wiesner, Claudia. 2014 (käsikirjoitus). Second Chamber, “Congress of Ambassadors” or Federal Presidency? A Study on the European Council’s Rules of Procedure.
- Redlich, Josef. 1905. *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Skinner, Quentin. 2006. Rethinking Republican Liberty. *History Workshop Journal* 61, 156–170.
- Tiilikainen, Teija. 2011. The European Parliament in the EU’s Political Order. Teoksessa Claudia Wiesner, Tapani Turkka ja Kari Palonen (toim.), *Parliament and Europe*. Baden-Baden: Nomos, 25–40.
- Weber, Max. 1973 (1904). Die ‘Objektivität’ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Teoksessa Johannes Winckelmann (toim.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, 146–214.
- Weber, Max. 1984 (1917). Wahlrecht und Demokratie in Deutschland. Teoksessa Wolfgang J. Mommsen (toim.), *Max-Weber-Studienausgabe* 1/15. Tübingen: Mohr, pp. 155–189.
- Weber, Max. 1988 (1918). Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Teoksessa Wolfgang J. Mommsen (toim.), *Max-Weber-Studienausgabe* I/15. Tübingen: Mohr, 202–302.

- Weber, Max. 1991 (1919). Der Reichspräsident. Teoksessa Wolfgang J. Mommsen (toim.), *Max-Weber-Studienausgabe I/16*. Tübingen: Mohr, 75–77.
- Wiesner, Claudia. 2014. The European Parliament as Special Parliament and Political Actor: Dissensus, debate and deliberation as tools. Teoksessa Kari Palonen, José M. Rosales, ja Tapani Turkka (toim.), *The Politics of Dissensus: Parliament in Debate*. Santander: Cantabria University Press & McGraw Hill.

EU:n komission hallinto ja virkamieskulttuuri

HILKKA SUMMA-POLLITT

Sanalla hallinto voidaan tarkoittaa monia asioita. Se voi viitata niihin instituutioihin, organisaatioihin tai ihmisiin, jotka hoitavat hallinnollisia tehtäviä tietyssä poliittisessa järjestelmässä. Hallinto voi myös tarkoittaa niitä menettelytapoja ja proseduureja, joita sovelletaan asioiden valmistelussa ja toimeenpanossa. Viitattiinpa mihin tahansa näistä, hallinto ymmärretään usein politiikan vastinpariksi tai vastakohtaksi. Varsin tavanomaisia lausahduksia ovat esimerkiksi “asia täytyy viedä poliittiselle tasolle” tai “poliittisella tasolla on päätetty”. Näin sanottaessa annetaan ymmärtää, joko tarkoituksella tai tarkoituksesta, että “taso”, jonka näkökulmasta puhutaan, ei ole poliittinen vaan tekninen, puolueeton, objektiivinen tai jollain muulla tavalla ei-poliittinen.

Hallinnon ja politiikan erillisyyks ja vastakkainasettelu ovat jonkinlainen itsestäänselvyys ja totuttu ajattelutapa hyvin erilaisissa poliittisissa järjestelmissä, sekä niiden käytännöissä että niitä koskevassa tutkimuksessa, riippumatta siitä, kuinka selkeä tai mihin kohtaan piirtyvä tämä raja itse asiassa on. Woodrow Wilson, jota pidetään eräänä tieteellisen hallinnontutkimuksen perustajista, totesi vuonna 1887 julkaistussa ja loputtomasti siteeratussa artikkelissaan *The study of administration*, että politiikka ja hallinto voidaan ja pitää erottaa toisistaan, jotta hallintoa voidaan sitten sekä tutkia ja analysoida että harjoittaa täysin tieteellisesti tavalla. Hän havainnollistaa politiikan ja hallinnon eroa seuraavasti: “Jos näen murhamiehen teroittavana veistään käteväällä ja tehokkaalla

tavalla, voin ottaa mallia hänen tavastaan teroittaa veitsi, ilman että minulla on mitään tekemistä hänen todennäköisen murha-aikomuksensa kanssa” (Wilson 1887, 220). Poliitiikkaa ovat Wilsonin mukaan siis aiemukset ja tarkoitusperät, kun taas keinot ja menetelmät niiden saattamiseksi ovat ei-poliittista hallintoa.

Tosiasiassa rajan vetäminen hallinnon ja politiikan välille ei ole aivan näin yksinkertaista. Periaatteessa erottelu voidaan aina tehdä, mutta mihin raja tosiasiassa asettuu, vaihtelee eri poliittisten järjestelmien välillä ja on niiden sisälläkin liukuva ja muuttuva. Poliittisen ja hallinnollisen vallan välinen suhde voidaan nähdä eräänlaisena kauppana tai ”diilinä”, jonka ehdot vaihtelevat järjestelmästä toiseen (Hood ja Lodge 2006, 21; Pollitt ym. 2011, 59). Näiden ehtojen kaksi päätyyppiä ovat yhtäältä järjestelmät, joissa hallintoa ja virkakuntaa pidetään ensisijaisesti yleisen edun valvojina tai uskottuina miehinä (*trustees*), ja toisaalta järjestelmät, joissa virkakunta nähdään ensisijaisesti kulloistenkin poliittisten vallanpitäjien agentteina. Edellisessä tapauksessa hallinnolta ja virkakunnalta odotetaan puolueettomuutta, jatkuvuutta ja asiantuntemusta, jälkimmäisessä poliittisten vallanpitäjien tukemista ja avustamista. Virkamiehiin kohdistuvat lojaalisuusodotukset ja heidän karriäärinsä ovat näissä asetelmissa erilaisia. Tyypiesimerkki jälkimmäisestä on USA:n hallinto, jossa huomattava osa virkakunnasta vaihtuu presidentin mukana ja näkee itsensä vallassa olevan presidentin palvelijana. Eurooppalaisissa poliittisissa järjestelmissä on yleisempää, että hallinto ja virkamiehet nähdään kulloisistakin poliittisista vallanpitäjistä riippumattomana ”koneistona” – joskin puoluepoliittinen ministerien avustajakunta ja poliittisesti määrittyvät huippuvirkamiesten karriäärit ovat tunnettu ilmiö monissa Eurooppalaisissakin järjestelmissä. Virkakunnan avoin politisoituminen onkin ollut viime vuosina vallitseva kehityksen suunta monissa Euroopan maissa, esimerkiksi Iso-Britanniassa (Pollitt ym. 2011, 95). ”Koneisto”-metaforan luontevuus ja vakiintuneisuus hallinnosta puhuttaessa osoittaa kuitenkin, että hallinnon odotetaan ensisijaisesti olevan politiikan suhteen neutraali väline.

Hallinnon välineellisyydestä seuraa, että sillä ei oleteta olevan poliittista valtaa. Virkamiesvalta ei ole ”normaalia”, se on illegitiimiä valtaa, jota ei pitäisi olla olemassa. Samalla sen olemassaolosta tai mahdollisuudesta ollaan yleisesti tietoisia, ja se on sekä helposti avautuvan

huumorin että itsestään selvän paheksunnan kohde: ”Kyllä, herra ministeri”-sarja naurattaa maailmanlaajuisesti ja yli puoluerajojen. Valan keskittyminen byrokratioille, niiden vallankäytön kontrolloiminen ja demokratian ja byrokratian välinen suhde ovat olleet keskeistä politiikan ja hallinnon tutkimuksen ja polemiikin aineistoa jo yli sadan vuoden ajan¹. Sitä ne ovat olleet myös Euroopan unionia koskevassa keskustelussa.

Hallinto Euroopan unionissa

Eurooppalaisissa kansallisissa hallinnoissa puhutaan usein luontevasti poliittisesta ja hallinnollisesta ”tasosta”, joiden välisessä hierarkiassa vaaleilla valitut poliittiset elimet ohjaavat niitä palvelevaa ”alempaa” hallinnollista tasoa. Euroopan unionin poliittisessa järjestelmässä hallinnollisen ja poliittisen tason hierarkkinen päällekkäisyys ei ole kovin hyvin soveltuva ajatusmalli. Ensinnäkin unionin politiikkojen valmistelussa ja toimeenpanossa keskeiset toimielimet – komissio, neuvosto ja parlamentti – eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Toiseksi, vaikka neuvosto ja parlamentti ovat ensisijaisesti poliittisen toiminnan areenoja, myös niillä kuten kaikilla toimielimillä on oma virkakoneistonsa, joka ”pyörittää” kyseisen instituution toimintaa. Komissiolla taas on EU-politiikkojen valmistelussa ja toimeenpanossa sekä poliittinen että hallinnollinen rooli.

Poliittisen ja hallinnollisen vallan välinen suhde EU:n järjestelmässä näyttäisi edellä mainitussa jaottelussa sijoittuvan ensimmäiseen tyyppiin: unionin virkakunta on pysyvä koneisto, virkamiesten nimitykset tai heidän karriäärinsä eivät ole ainakaan suoraan riippuvaisia parlamentin voimasuhteista tai poliittisista vallanvaihdoksista. Toimielinten virkamiesten henkilöstöasetuksessa säädetty lojaalisuusvaatimus kohdistuu Euroopan unioniin ja sen yleiseen etuun, ei EU:n parlamenttiin tai muuhun kunkin ajankohdan poliittiseen vallanpitäjään (Pollitt 2009, 142). Hallintokoneiston suurinta osiota, komissiota, johtavat komissaarit ovat virkamiehiä, jotka vannovat valan riippumattomuudesta kansallisista tai muista ulkopuolisista intresseistä. Toisaalta komissaareilla ja heidän muodostamallaan kollegiolla, jolla on ylin päätösvalta komissiossa, on selvästi poliittinen rooli sekä komission

toiminnan johtajana että unionin politiikkojen luomisessa ja kehittämisessä. Samalla komissaarit eivät ole vaaleilla valittuja poliitikoja vaan jäsenmaiden ehdottamia ja parlamentin hyväksymiä virkamiehiä.

Poliittisen ja hallinnollisen erottaminen toisistaan saattaa olla käsitteellisesti selkeää ja hyödyllistäkin, mutta käytännössä poliittinen ja hallinnollinen ovat usein toisiinsa kietoutuneita. Euroopan unionin poliittisessa järjestelmässä tosiasiallinen ero on vielä vähemmän suoraviivainen kuin kansallisissa hallinnoissa. Komissiota ajatellaan usein nimenomaan ”hallintokoneistona”, jolla populaarikeskustelussa nähdään olevan liikaa ja/tai illegitiimiä valtaa. Tämä on kuitenkin kyseenalainen yksinkertaistus. Poliittisen ja hallinnollisen erottaminen toisistaan ei sulje pois sitä, että ”hallinnollisella tasolla” mikä tahansa käsillä oleva asia saattaa politisoitua, eikä sitä, että poliittisella tasollakin osa toiminnasta on luonteeltaan hallinnollista².

Ei siis ole itsestään selvää, mitä otsikon ”EU:n hallinto” alla pitäisi käsitellä. Tämä artikkeli käsittelee pääasiassa komission toimintatapoja ja niiden viimeaikaista muutosta sekä reunaehdoja, jotka määrittelevät, miten komissio ja sen työntekijät toimivat. Koska EU:n toimielimillä on yhteinen henkilöstöasetus ja pääosin yhteinen rekrytointiprosessi, osa tarkastelusta pätee unionin hallintoon yleisemminkin, mutta virkamieskulttuurin osalta toimielinten sisäinen elämä on erilaista eri toimielimissä. Tavoitteena on antaa kuva komission käytännön työskentelystä ja samalla avata näkökulmaa siihen, mikä on hallinnon rooli unionin politiikkaprosessissa.

Rajoittuminen komission toimintatapoihin on käytännön valinta aiheen rajaamiseksi, eikä sen pidä tulkita tarkoittavan komission edustavan EU:n hallintoa ja muiden toimielinten (neuvoston ja parlamentin) ”poliittista tasoa”, eikä myöskään sitä, että komission toiminta olisi yksinomaan tai edes pääasiassa hallintoa. Kaikilla toimielimillä on poliittinen rooli unionin politiikkojen luomisessa ja kehittämisessä. Toimielinten välinen keskinäinen riippuvuus, ja samalla komission, neuvoston ja parlamentin välinen kilpailu näkyvyydestä ja vaikutusvallasta, ovat unionin politiikkaprosessissa keskeisiä tekijöitä. EU:n poliittisen järjestelmän säännöt suosivat kollektiivista vastuuta politiikkojen sisällöstä, ja Lissabonin sopimus nimenomaan edellyttää instituutioilta yhteistyötä. Jos pyritään ymmärtämään EU:n poliittista järjestelmää

kokonaisuutena, toimielimiä ei pitäisikään ajatella erillisinä, autonomisina organisaatioina (Peterson ym. 2012, 13).

Komissio organisaationa

“Komissiolla” voidaan EU:sta puhuttaessa tarkoittaa kahta eri asiaa: komission jäseniä eli komissaarien muodostamaa kollegiota tai koko toimielintä kaikkine työntekijöineen. Kumpikin merkitys on oikea; yleensä asiayhteydestä selviää kumpaa tarkoitetaan. Komission sisäisessä kielenkäytössä komissaarien kollegiota tarkoitettaessa puhutaan yleensä “kollegiosta”, kun taas ”komissiolla” tarkoitetaan koko toimielintä.

Komission tehtävät määritellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklassa.³ Lissabonin sopimuksessa uudelleen muotoiltujen komission tehtävien kolme päätyyppiä (aloiteoikeus lainsäädäntöehdotusten tekemisessä, unionin lainsäädännön ja perussopimusten toteutumisen valvonta sekä yhteisön edustaminen) ovat olleet hieman eri tavoin muotoiltuina mukana jo Rooman sopimuksessa. Se osoittaa, että instituutioidensa perusluonteen osalta EU ei ole historiansa aikana muuttunut radikaalisti, vaikka vähittäistä muutosta onkin tapahtunut ”demokraattisempaan ja ylikansallisempaan” suuntaan (Peterson ym. 2012, 98). Sopimusartiklan muotoilu ei kuitenkaan anna kovin läpinäkyvää kuvaa siitä, mitä komission arkipäivässä tapahtuu. Asiat, joiden takia komissio pääsee – tai joutuu – median huomion kohteeksi ovat useimmiten lakialoitteita tai politiikkaehdotuksia, kuten vihreät ja valkoiset kirjat. Uusien politiikkojen tai lainsäädännön valmistelu on kuitenkin vain suhteellisen pieni osa komission toiminnasta. Monet matalan profiilin toiminnot, kuten ohjelmahallinto, esimerkiksi rakennerahasto- tai tutkimusohjelmien hyväksyminen, seuranta ja arviointi, käännös- ja tulkkaustoiminta, tietohallinto tai sisäinen hallinto, kuten suunnittelu, budjetointi ja raportointi, nielevät suuren osan komission resursseista.

Tarkasteltaessa komissiota organisaationa on syytä erottaa kolmenlaisia toimijoita: komissaarit, komissaarien kabinetit ja pääosastot. Näiden toimijoiden keskinäiset suhteet ja niissä tapahtuvat muutokset vä-

rittävät komission kulttuurista ja saattavat vaikuttaa politiikkaprosessien tuloksiinkin.

Komissaarit

Irlantilaisten ansiosta jokaisella jäsenmaalla on toistaiseksi edelleen yksi komissaari, yhteensä 27.⁴ Irlantilaisten ansiosta sen takia, että neuvoston päätös olla soveltamatta Lissabonin sopimukseen sisältynyttä kohtaa komissaarien lukumäärän rajoittamisesta syntyi yhtenä niistä myönnytysistä, joilla pyrittiin edesauttamaan positiivista tulosta valmisteilla olleesta Irlannin toisesta kansanäänestyksestä sopimuksen ratifioimiseksi. Alkuperäisessä muodossaan sopimus edellyttää komissaarien lukumäärän rajoittamista kahteen kolmasosaan jäsenmaiden lukumäärästä ja vuorotteluperiaatteen soveltamista sen suhteen, mitkä maat kulloinkin saavat nimittää komissaarin. Neuvoston päätöksellä tämän sopimuskohdan soveltaminen lykättiin 1.10.2014 jälkeiseen aikaan. Uuden järjestelmän käyttöönotto vaatii kuitenkin vielä Eurooppa-neuvoston yksimielisen päätöksen. Lupaus säilyttää toistaiseksi kaikille jäsenmaille oikeus nimittää komissaari vaikuttikin todennäköisesti Irlannin toisen kansanäänestyksen positiiviseen tulokseen ja siihen, että uusi perussopimus tuli voimaan joulukuussa 2009, kaksi vuotta sen jälkeen kun se oli allekirjoitettu Lissabonissa.

Perussopimuksen mukaan komissaarien tulee edistää unionin yleistä etua. Heidät tulee valita pätevyytensä ja Eurooppaan sitoutumisensa perusteella henkilöistä, joiden riippumattomuus on kiistaton. Komissaarit eivät saa ottaa ohjeita miltään hallitukselta tai muulta instituutiolta ja virkaan astuessaan he vannovat valan riippumattomuudesta kansallisesta hallinnostaan. Käytännössä riippumattomuuden vaatimusta tulkitaan joustavasti. Komissaareista puhutaan yleisesti jäsenmaansa mukaan, esimerkiksi ”Suomen komissaarista”, mutta komissaari ei silti voi kollegion työskentelyssä olla jäsenmaansa suoranainen edustaja. Jäsenmaan poliittisten realiteettien tunteminen ja niiden esiintuominen kollegion työskentelyssä on kuitenkin tarpeellinen kontribuutio, jonka kukin komissaari voi keskusteluun tuoda ja siten edistää ratkaisujen syntymistä. Samalla on selvää, että komissio kokonaisuutena ei voisi

hoitaa tehtäviään, jos sen sisäisessä päätöksenteossa toistuisivat samat vastakkainasettelut, jotka ovat edessä neuvostossa (Nugent 2010, 112).

Komissaareille ei ole asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia. Käytännössä he yleensä ovat tai ovat olleet jäsenmaansa korkean tason poliitikkoja. Useimmat komissaarit viimeaikaisissa kollegioissa ovat olleet ministereitä, ja komissaareissa on myös useita entisiä pääministereitä. Näin ollen useimmilla komissaareilla on puoluepoliittinen sitoutuminen tai lähtökohta. Jäsenmaat ovat kuitenkin yleensä nimittäneet komissaareiksi yleisesti EU-myönteisiä ehdokkaita, jotka eivät edusta ääripolueita. Tämä voi olla yksi syy siihen, että puoluepoliittiset ristiriidat eivät ole kollegion (tai koko komissionkaan) työskentelyssä yleisiä. Uutta komissiota nimitettäessä komissaariehdokkaiden puoluepoliittiset kytkennät kyllä tunnetaan, ja niillä saattaa olla merkitystä parlamentin hyväksyessä uuden komission nimitystä, mutta komission työskentelyssä kollegio ei päätöksenteossaan yleensä jakaudu puolue-rajojen mukaan. Puoluepolitiikka ei juuri nouse keskeiseksi kysymykseksi komission sisäisessä päätöksentekoprosessissa, eikä siihen yleensä viitataka komission sisäisessä työskentelyssä. Vastakkainasettelut ovat enemmänkin eri sektoreiden välisiä intressiristiriitoja ja näkökulmaeroja kuin puolueiden välisiä ristiriitoja samaan tapaan kuin kansallisissa hallinnoissa.

Komissaarien työskentelytavan keskeinen piirre on *kollegiaalisuus*⁵. Komissaarien kollegio pyrkii tekemään päätökset yksimielisesti. Äänestäminen ja yksinkertaiset enemmistöpäätökset ovat mahdollisia, mutta esimerkiksi puheenjohtaja José Manuel Barroson ensimmäisen komission aikana kollegio ei äänestänyt kertaakaan. Myös edellinen puheenjohtaja Romano Prodi korosti pyrkimystään päätöksiin ilman äänestystä. Kollegiaalisuus merkitsee myös sitä, että kun komission päätös on tehty – yksimielisesti tai ei – kaikki komissaarit ovat sitoutuneita tukemaan sitä. Komissaarit eivät (ainakaan julkisesti) politikoi toisiaan tai puheenjohtajaa vastaan. Puheenjohtaja Barroso on pyrkinyt lisäämään kollegion sisäistä koheesiota ja sen kapasiteettia poliittiseen johtamiseen mm. muodostamalla komissaarien työryhmiä ja järjestämällä kollegion seminaareja erityisaiheista.

Jokaisella komissaarilla on tietty portfolio samaan tapaan kuin ministereillä kansallisissa hallinnoissa, vaikka komissaarin rooli ja asema

muuten eivät olekaan verrattavissa ministerin rooliin. Yleensä komissaarin portfolio vastaa komissio-organisaatiota siten, että kunkin komissaarin vastuulla on tietty pääosasto, joskin tästä on joitakin poikkeuksia. Virkamiesten kannalta nämä poikkeukset ovat yleensä ei-toivottuja: ongelmia syntyy, jos sama pääosasto työskentelee kahden eri komissaarin alaisuudessa tai jos yhdellä komissaarilla on alaisuudessaan osia eri pääosastoista.

Kabinetit

Keskeinen rooli komission työskentelyssä, etenkin lainsäädännön valmisteluprosesseissa, on komissaarien kabineteilla. Kabinetit ovat poikkeus siihen yleiseen sääntöön, jonka mukaan komission virkamiehet ja heidän karriäärinsa ovat kulloisistakin vallanpitajistä riippumattomia. Kullakin komissaarilla on henkilökohtainen noin 10–12 hengen suuruinen kabinetti, jonka jäsenet hän nimittää komissaariksi tullessaan ja jotka eroavat tehtävästään komission vaihtuessa. Puheenjohtaja Prodin aikana uusittujen sääntöjen mukaan kabinetissa saa olla kuusi jäsentä lukuunottamatta puheenjohtajan kabinettia, joka on suurempi. Lisäksi kabineteissa on avustavaa henkilökuntaa, kuten sihteereitä ja harjoittelijoita. Kabinettien jäsenet olivat aiemmin tyypillisesti komissaarinsa jäsenmaasta, mutta puheenjohtaja Prodi pyrki kehittämään kabinetteja monikansalliseen suuntaan ja vaati, että ainakin kabinettipäällikön tai apulaiskabinettipäällikön tulisi olla eri kansallisuutta kuin komissaari itse. Jokaisessa kabinetissa tuli lisäksi olla ainakin kolmen eri jäsenmaan kansalaisia. Tähän suuntaan on mentykin, eikä täysin yksikansallisia kabinetteja enää ole. Syy muutokseen oli se, että kabinetteja oli usein syytetty komissaarinsa jäsenmaiden agenteiksi, jotka saattoivat näkyvästi sekaantua nimityksyksiin tai muuten ajaa komissaarin jäsenmaan etuja sopimattoman ilmeisesti.

Puheenjohtaja Prodin komission aikana komissaarit ja heidän kabinettinsa sijoitettiin aiemmasta käytännöstä poiketen samoihin rakennuksiin missä heidän vastuullaan olevat pääosastot työskentelivät. Tavoitteena oli lähentää komissaarien ja heidän kabinettiensa suhteita pääosastoihin. Berlaymontin⁶ remontin valmistuttua, ja myös koska

puheenjohtaja Barrosen tavoitteena oli kollegion yhtenäisyyden ja poliittisen johtajuuden edistäminen, komissaarit ja heidän kabinettinsa on jälleen sijoitettu yhteen rakennukseen. Pääosastojen toimitilat ovat erillään kollegiosta, joskus kaukanakin komission päärakennuksesta. Toimitilapolitiikalla on merkitystä epävirallisten suhteiden ja yhteisten kulttuurien kehittymiselle, viime kädessä myös sille, miten päätökset etenkin lainvalmisteluprosessien loppuvaiheessa tosiasialla syntyvät. Nykyinen järjestely lähentää kabinetteja toisiinsa, niiden jäsenet ovat päivittäisessä vuorovaikutuksessa ja siten ehkä enemmän sitoutuneita kollegioon ja komissioon kokonaisuutena kuin pääosastonsa edustamaan sektoriin tai sektoreihin.

Kabinettien jäsenet ovat suurelta osin jo virkauralla komissiossa, mutta siirtyvät virastaan joltain pääosastolta kabinettiin ja palaavat komission vaihtumisen jälkeen johonkin toiseen virkaan (yleensä ylempään kuin mistä lähtivät) tai johonkin toiseen kabinettiin. Osa kabinettien jäsenistä on komissaarin ”mukanaan tuomia” ulkopuolisia luottohenkilöitä, mutta suurin osa on jo komissiouralla olevia nuorehkoja, mutta urallaan edenneitä virkamiehiä. Kabinettien jäsenet tuntevat toisensa ja tietävät törmäävänsä toisiinsa vielä komission vaihduttuakin, mikä edesauttaa politiikkasektoreiden välistä yhteistyötä ja sitä, että käytännössä kompromissit loppujen lopuksi aina löytyvät ristiriitaisissakin valmisteluprosesseissa.

Kabinetin jäsen on ensisijaisesti komissaarin neuvonantaja. Yleensä kunkin jäsenen vastuulla on lista aiheita, (komission kielenkäytössä ”*dossier*”) joiden osalta hänen on tiedettävä, mitä komissiossa on vireillä, mitä muilta pääosastoilta voi tulla oman komissaarin pöydälle ja mitä näkökohtia komissaarin on otettava huomioon kantaansa muodostaessaan. Käytännössä tämä merkitsee suunnattoman tietomäärän jatkuvaa päivittäistä seuloamista oman komissaarin kannalta merkittävien asioiden identifioimiseksi ja niiden poliittisesti relevanttien näkökohtien hahmottamiseksi. Tämän työn käytännön hoitamisessa epäviralliset yhteydet kabinettien jäsenten ja pääosastojen virkamiesten välillä ovat tiiviitä ja välttämättömiä. Samalla ne tietenkin ovat myös mahdollinen etunäkökohtiin perustuvan poliittisen vaikuttamisen kanava pääosastojen virkamiehille.

Organisatorisesti komissio on jaettu pääosastoihin, jotka suunnilleen vastaavat valtionhallinnon ministeriöitä. Kukin pääosasto vastaa tietystä politiikanalasta, kuten kaupasta, ympäristöasioista, maataloudesta tai rakennerahasto-ohjelmista. Kutankin pääosastoa johtaa kyseisestä toimialueesta vataavalle komissaarille raportoiva pääjohtaja. Pääosastoja on 33, ja niiden lisäksi komissioon kuuluu 11 erillistä yksikköä, esimerkiksi petostentorijuntayksikkö, palkkatoimisto, arkisto ja julkaisutoimisto, joilla ei ole pääosaston asemaa (Euroopan komissio 2013a). Pääosastoista 19 toimii eri politiikkasektoreilla, 6 ulkosuhteissa ja 8 sisäisessä hallinnossa.

Komission organisaatio on suoraviivaisen hierarkkinen: pääjohtajan alaisuudessa on 1–4 apulaispääjohtajaa, joilla kullakin on alaisuudessaan yleensä 2–4 osastoa (*direktoraattia*), joiden johdossa on johtaja. Johtajan alaisuudessa on 2–5 yksikköä, joita johtaa yksikönpäällikkö. *Yksikkö* (unit) on virkamiehen perustyöympäristö: valtaosassa tehtäviä yksittäisen virkamiehen päivittäiset kontaktit ja toiminta ovat yksikön sisäisiä. Organisaatorakenne muistuttaa Rooman armeijaa kymmenen-, sadan- ja tuhannenpäämiehineen, joskin tästä rakenteesta on joitakin poikkeuksia (esim. yhteisessä tutkimuskeskuksessa, jossa on huomattava määrä määräaikaisessa työsuhteessa olevia asiantuntijoita, yksiköt ovat huomattavasti suurempia; käännöspalvelu taas muodostuu kielten mukaan organisoiduista yksiköistä, jotka ovat suurempia kuin monien pääosastojen osastot). Komission organisaatio on perusluonteeltaan funktionaalinen ja hierarkkinen: kunkin yksikön tehtävät on tarkkaan määritelty sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Lukuun ottamatta komissiota johtavan kollegion asemaa ja luonnetta, sen organisaatorakenne on varsin lähellä rationaalisen byrokratian ideaalityyppejä.

Populäärikeskustelussa komissiota luonnehditaan usein suureksi, raskaaksi ja tehottomaksi. Komissiossa on noin 33 000 työntekijää, joista noin 23 000 on vakituisia virkamiehiä (Euroopan komissio 2013b). Suuruus on suhteellista. Usein toistettu vertaus on, että komissio on keskikokoisen eurooppalaisen kaupungin hallinnon suuruinen. Kaupunkien hallinnot eivät kuitenkaan ole hyvä vertailukohde: toisin kuin komissiolla niillä on ns. katutasen byrokratiaa, joka tuottaa

palveluja suoraan kansalaisille. Toinen tapa suhteellistaa komission kokoa on verrata sitä jäsenmaiden keskushallintojen kokoon: jäsenmaissa on keskimäärin noin 300 virkamiestä 10 000 asukasta kohden, kun taas komissiossa on alle 1 virkamies 10 000 EU-maiden asukasta kohden (Peterson ym. 2012, 16). Unionilla on tosin virkakuntaa kaikissa toimielimissä: esimerkiksi Euroopan parlamentin pääsihteeristössä on töissä noin 7 600 henkilöä parlamentin jäsenten ja heidän omien avustajiensa lisäksi. Neuvoston pääsihteeristössä on noin 3 500 työntekijää.

Miten komissio työskentelee?

Komission työskentelytapoja määrittävät tiukat reunaehdot. Verrattuna Suomen valtionhallintoon komissio on varsin legalistinen organisaatio: toimintatavat perustuvat yksityiskohtaisiin, kirjallisesti esitettyihin ja muodollisen prosessin kautta hyväksyttyihin sääntöihin. Toiminnan kodifioinnin aste on moninkertainen verrattuna suomalaisiin ministeriöihin ja virastoihin.

Virkamiehen työn reunaehdoista keskeinen on henkilöstöasetus ja sen nojalla laaditut monet alemman asteiset säännöt, kuten hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt, eettiset säännöt, väärinkäytösten ilmiäntoita koskevat ohjeet, kiusaamisen estämistä koskevat ohjeet ja asiakirjojen julkaisuutta koskevat ohjeet. Henkilöstöasetus on tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetty unionin asetus, joten sekä parlamentti että neuvosto ovat osallisia sitä koskevassa päätöksenteossa. Asetus koskee kaikkia unionin toimielimiä, joten eri toimielinten virkakamiehiä koskevat samat perussäännöt, joskin kullakin toimielimellä on myös omia sisäisiä sääntöjään. Henkilöstöasetus määrittelee paitsi virkamiesten ura-alueet, palkkaluokat, työaika- ja lomasäännöt, urakehityksen periaatteet, eläke-ehdot ym. virkasuhteen teknistaloudelliset näkökohdat, myös virkamiesaseman yleiset vaatimukset ja virkamieheltä edellytettävän käytöksen periaatteet. Vaikka ”rivivirkamies” tuskin on tutustunut kaikkiin henkilöstöasetuksen pitkälti yli sataan artiklaan, sen yleiset periaatteet ja henki ovat jokaisen virkamiehen tiedossa.

Komission hallintokulttuurin ymmärtämisen kannalta keskeisiä periaatteita ovat erityisesti henkilöstöasetuksessa säädetty lojaalisuusvel-

voite, sananvapaus ja eettiset säännöt sekä näihin perustuvat säännöt väärinkäytösten ilmiantamisesta. Virkamiehen on kaikissa tomissaan oltava lojaali unionille ja sen tarkoitusperille: hänen on toimittava unionin edun mukaisesti, eikä hän saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta tai muulta toimielimensä ulkopuoliselta taholta. Lojaalisuusvelvoite ei koske vain työtehtävien hoitamista vaan kattaa virkamiehen käyttäytymisen laajemminkin. Henkilöstöasetus edellyttää kunniallisuutta ja sitä, että virkamies pidättäytyy kaikista sellaisista teoista ja sellaisesta käytöksestä, jotka voisivat heikentää hänen hoitamiinsa tehtäviin kohdistuvaa arvontaa. Lojaalisuusvelvoite ei pääty virkasuhteen päättyessä eroamisen, eläkkeelle jäämisen tai muun syyn takia. Esimerkiksi eläkkeellä oleva tai muuhun tehtävään siirtynyt komission virkamies ei voi ottaa vastaan työtehtävää, joka olisi ristiriidassa komission edun kanssa tai johon sisältyisi jokin intressiristiriita komission ja entisen virkamiehen välillä. Velvollisuus kunniallisuuteen ja pidättyvyyteen komissiota koskevien tietojen luovuttamisessa jatkuu virkamiehen elämän loppuun asti.

Huomionarvoista on, että lojaalisuusvelvoite kohdistuu unioniin, ei virkamiehen omaan pääosastoon tai esimiehiin tai omaan toimieliemeen. Tämä periaate takaa virkamiehen riippumattomuuden työtehtäviensä hoitamisessa: juridisesti lojaalisuusvelvoite unionia kohtaan ”ajaa ohi” velvollisuudesta noudattaa esimiesten antamia ohjeita, mikäli unionin etu ja hierarkian antamat määräykset olisivat ristiriidassa. Henkilöstöasetus säättääkin myös virkamiehen sananvapaudesta, edellyttäen kuitenkin, että sananvapauden käyttämisessä noudatetaan lojaalisuuden ja puolueettomuuden periaatteita⁷.

Vuonna 2004 henkilöstöasetukseen lisättiin pykälät, jotka koskevat epäiltyjen väärinkäytösten ilmiantamista. Virkamiehen velvollisuus on ”viheltää peli poikki” (*whistleblow*) eli tiedottaa havaitsemistaan tai epäilemistään väärinkäytöksistä omassa organisaatiossaan. Tämän velvollisuuden sisällöstä ja menettelytavoista on komission päätöksellä annettu yksityiskohtaiset ohjeet (European Commission 2012). Henkilöstöasetus ja siihen perustuva ohje sisältävät myös määräykset siitä, miten ”viheltäjää” suojellaan, jotta hänelle ei koidu negatiivisia seurauksia ilmiannostaan.

Menettelytavat väärinkäytösepäilyjen esiintuomisessa nousivat huomion kohteeksi 1990-luvulla paljon julkistakin huomiota saaneen tapauksen jälkeen (European Commission 1999). Komission ennakkollisen finanssivalvonnan virkamies kiinnitti huomiota epäilyihinsä väärinkäytöksistä tiettyjen komission ohjelmien hallinnossa ja korrumpatiosta eräissä nimityksissä. Kun asian esiin nostaminen omassa pääosastossa ja komission sisällä ei johtanut toimenpiteisiin, hän lopulta vastoin esimiestensä ohjeita informoi parlamentin jäsentä havainnoistaan. Tämä episodi oli yksi tekijä siinä tapahtumaketjussa, joka lopulta johti Jacques Santerin komission eroon vuonna 1999. Samalla se vaikutti siihen, että väärinkäytösepäilyistä tiedottaminen ja ”viheltäjälle” koituvat seuraukset nousivat laajemminkin keskustelun kohteeksi. Senterin komission eron jälkeen käynnistyneessä laajassa uudistuksessa asia pyrittiin korjaamaan säätämällä väärinkäytösepäilyistä tiedottaminen virkamiehen velvollisuudeksi, ohjeistamalla, miten ”viheltämisen” tulee tapahtua sekä antamalla takeet vilpittömällä mielellä tehdyn ilmiannon tekijän oikeuksien suojaamisesta.

Rekrytointi unionin virkamieheksi

Menettelytavat uusien jäsenten rekrytoimiseksi ovat olennainen osa kaikkien organisaatioiden toimintatapaa. Ne vaikuttavat organisaation kulttuuriin ja sen uusintamiseen. Virkamieskulttuuri muodostuu paitsi toimintatavoista ja niitä määrittelevistä reunaehdoista myös siitä millaisia ihmisiä organisaatiossa työskentelee. Unionin toimielinten rekrytointimenettely ja sen viimeaikaiset uudistukset kertovatkin osaltaan niiden arvoista ja kulttuurista.

Vakituiseksi virkamieheksi unionin toimielimiin tullaan ns. avoimien kilpailujen kautta. Kilpailumenettely uusien virkamiesten rekrytoimiseksi on ollut käytössä 1960-luvulta lähtien, joskin kilpailuprosessia on uudistettu viime vuosina. Itse avoimen kilpailun periaatetta ei kuitenkaan ole kyseenalaistettu. Sen katsotaan turvaavan puolueettomuus, samanlaiset mahdollisuudet kaikkien jäsenmaiden kansalaisille tulla valituksi virkamieheksi sekä pätevän henkilöstön saaminen instituutioiden palvelukseen.

Monivaiheinen kilpailuprosessi alkaa kilpailun avaamisella ja siitä tiedottamisella toimielinten yhteisen henkilöstövalintatoimiston (EPSO⁸) nettisivuilla (Careers with...2013). Hakukriteerit täyttävät kiinnostuneet kandidaatit ilmoittautuvat kilpailuun EPSOn sivuilla, jossa on myös mahdollista tehdä onnistumisen mahdollisuuksia testaava itsearviointi. Esivalintavaiheessa hakijat vastaavat tietokoneistettuun sarjaan monivalintakysymyksiä, jotka testaavat verbaalista, numeerista ja yleistä päättely- ja arviointikykyä. Aiemmin tähän vaiheeseen sisältyi myös ns. Eurooppa-tietoutta testaava osio, joka saattoi sisältää hyvinkin yksityiskohtaisia jäsenmaita tai yhteisön politiikkoja koskevia kysymyksiä: esimerikkinä on usein mainittu kysymys Pisan tornin kaltevuuskulmasta. Kilpailuprosessia uudistettaessa tavoitteena oli siirtyä faktatiedon testaamisesta kompetenssien arvioimiseen – suuntaus, joka on varsin yleinen sekä yksityissektorin että moderniutta tavoittelevien julkishallintojen henkilöstöpolitiikan kehittämisessä.

Esivalintavaihetta seuraa komission arviointikeskuksessa tapahtuva testaus, johon sisältyy kirjallisia esseemuotoisia tehtäviä, suullisen esityksen pitäminen, ryhmässä tapahtuva työsimulaatio sekä henkilökohmainen haastattelu. Tulokset arvioi valintalautakunta, johon kuuluu henkilöstövalintayksikön virkamiehiä, henkilöstöjärjestöjen edustajia ja virkamiehiä niistä toimielimistä, jotka aikovat rekrytoida kyseisen kilpailu läpäisseitä. Erikoisalojen kilpailuja lukuunottamatta kilpailut ovat nykyisin yhteisiä kaikille toimielimille.

Hyväksytyistä kandidaateista muodostetaan ns. varallaololista, joka julkaistaan henkilöstövalintayksikön nettisivulla. Listalle tulevien lukumäärä, joka on yleensä hyvin pieni osa osallistujista, on määritelty ennalta kilpailua avattaessa. Lista on voimassa tietyn määräajan, yleensä joitakin vuosia. Toimialojen yksiköt, joilla on avoimia virkoja, mutta ei niihin soveltuvia sisäisiä hakijoita, kutsuvat listalta sopivimmiksi katsomiaan hakijoita haastatteluihin ja mahdollisesti palkkaavat kandidaatin koeajalle. Aikaisemmin listoille otettiin jopa kaksinkertainen määrä kandidaatteja verrattuna todellisiin rekrytointitarpeisiin. Kilpailuprosessin uudistamisella on pyritty oikeudenmukaisempaan ja ammattimaisempaan hakijoiden testaamiseen sekä siihen, että kilpailuja on säännöllisesti ja että varallaololistoille hyväksytyjen lukumäärä on korkeintaan 10 % yli todellisen rekrytointitarpeen.

Suomalaisessa julkishallinnossa vastaavanlaista rekrytointimenettelyä ei juuri käytetä, vaan virat täytetään yleensä yksitellen kukin oman hakuprosessinsa kautta. EU instituutioiden kilpailumenettelyä pidetään usein yhtenä monista ranskalaisvaikutteista EU:n hallinnossa. Kuitenkin samantyyppisiä proseduureja on tai on ollut käytössä mm. Iso-Britannian, Saksan, Alankomaiden ja Belgian hallinnoissa. EU:n aviomia kilpailuja on kritisoitu paitsi hitaudesta myös siitä, että ne suosivat sellaisten maiden hakijoita, joissa on vastaavanlainen rekrytointimenettely ja siihen valmentautumismahdollisuudet ovat yleisesti tunnettuja. Menettelytapaa on kritisoitu myös siitä, että se karsii päteviä hakijoita eräänlaisen pelotusefektin kautta: EU ei ole tarpeeksi houkutteleva työpaikka, jotta kannattaisi ryhtyä kilpailuprosessin vaatimaan työlääseen ja epävarmaan urakkaan. Prosessia uudistettaessa sitä on pyritty nopeuttamaan – vaiheet on karsittu kahteen aikaisemmasta kolmesta – ja tekemään läpinäkyvämmäksi siten, että kandidaateille annetaan enemmän tietoa prosessin kulusta ja luonteesta sekä valituille siitä, missä yksiköissä tosiasiassa on mahdollisuuksia tulla rekrytoiduksi. Merkittävä muutos on erityisesti viimeisen valintavaiheen muokkaaminen ammattimaisemmaksi: osa valintalautakuntien jäsenistä on nykyisin rekrytointiin eikoistuneita konsultteja ja toimielinten edustajina toimivat jäsenet koulutetaan tehtäväänsä aikaisempaa perusteellisemmin. Myös kysymysten laadinta on suureksi osaksi ulkoistettu ammattilaisille, kun niitä ennen askartelivat komission virkamiehet työnsä ohella.

Mikä sitten on tällaisen, esimerkiksi suomalaiseen käytäntöön verrattuna monimutkaisen ja kalliin rekrytointimenettelyn merkitys? Sen virallisena tavoitteena on turvata instituutioille pätevä, tehtäviinsä soveltuva ja motivoitunut henkilökunta ja samalla valintaprosessin legitimitetti: EU:n tulee tarjota samanlaiset mahdollisuudet kaikkien jäsenmaiden kansalaisille tulla rekrytoiduksi tehtäviin, joihin he ovat päteviä, ja tulla arvioiduiksi puolueettomasti yksinomaan työn vaatiman pätevyyden perusteella. Rekrytointiprosessilla voi kuitenkin olla muitakin merkityksiä. Se voidaan nähdä eräänlaisena sisääntulo- tai initiaatoriittinä, joka sosiaalistaa uudet virkamiehet instituutionsa kulttuuriin ja arvoihin. Sen kautta tullaan heimon jäseneksi, ja tämä jäsenyys on erityisen arvokasta, koska sen edellytyksenä on ollut pit-

källisen ja vaikean prosessin läpikäyminen (Ban 2010, 16). Kilpailun läpäisseistä, jotka on otettu sen tuloksena muodostetulle varallaololis-talle, käytetään (sekä englanniksi että ranskaksi) nimitystä *laureate* – sananmukaisesti käännettynä ”laakerein seppelöity”. ”Seppelöimisen” voi arvella sitouttavan uudet tulokkaat organisaatioon, jota he tulevat palvelemaan. Ilman sarkasmiakin voi sanoa, että avoin kilpailu on mo-tivaatiotesti, joka karsii pois hakijat, joilla ei ole halua sopeutua EU-instituutioiden kulttuuriin. Varjopuolena kilpailukulttuurin ja ”voitta-jien seppelöinnin” on kuitenkin epäilty suosivan arroganttia asennetta ja liiallista itseluottamusta virkamiehissä, kun he ovat tekemisissä jäsen-maiden virkamiesten tai kansalaisten kanssa.

Ban (2010) on todennut, että sivuvaikutuksenaan EU:n rekrytointi-prosessi ja henkilöstöpolitiikka tuottavat ”eurooppalaisia” tukemalla ei-kansallisen, eurooppalaisen identiteetin kehittymistä ja vahvistumista virkamieheksi pyrkivillä ja sellaisiksi tulevilla. Kilpailuprosessi on myös eräänlainen eliitin jatkuvuuden turvaamisen ja uusintamisen mekanis-mi, joka sosiaalistaa tulokkaat uuden organisaation kulttuuriin (Ban 2010, 16–17). Uudistetussa muodossaan kilpailuprosessin on arvioitu suosivan tietynlaista persoonallisuusprofiilia: kansainvälisesti ajattele-vaa, ei korostetun kansallista identiteettiä tai käytöstapoja osoittavaa, sopeutuvaa ja sujuvasti kommunikoivaa, kielitaitoista yleismiestä tai -naista. Vahvan kansallisen identiteetin omaavilla näyttää olevan hei-kommat onnistumisen mahdollisuudet kuin kansainvälisesti orientoituneilla. Tässä mielessä rekrytointiprosessi näyttäisi palvelevan EU-instituutioiden tarpeita syvällisemminkin kuin vain tuottamalla niille päteviä työntekijöitä legitimiällä tavalla. Se vahvistaa unionin perusar-voja, joista yksi tärkeimmistä on ”eurooppalaisuus” – eurooppalainen identiteetti ja ajattelutapa.

Kielten tasa-arvo

Kielellisen ja kulttuurisen moninaisuuden kunnioittaminen on Eu-roopan unionin keskeinen, perussopimuksessakin vahvistettu periaate. Jäsenmaiden kansalliskielten samanarvoisuus on sisältynyt unionin po-litiikkaan sen alkuaajoista asti, eikä tämä periaate ole muuttunut perusso-

pimuksia uudistettaessa, vaikka virallisten kielten lukumäärä on moninkertaistunut laajentumisten myötä. Uuden jäsenvaltion liittyessä EU:hun sen kansallisesta kielestä tulee yleensä unionin virallinen kieli. Päätöksen virallisen kielen asemasta tekee ministerineuvosto.

EU:n virallisia kieliä on 23 (ennen Kroatian tuloa jäseneksi) ja mahdollisten kielikombinaatioiden määrä ylittää 500:n rajan. Virallisten kielten lukumäärän lisääntymisellä on ollut merkittäviä vaikutuksia unionin toimintaan, erityisesti käännös- ja tulkkauskustannusten nousun ja niiden vaatiman henkilöstömäärän takia. Käännöstyön vaatiman ajan ohjelmoiminen usein monipolvisiin ja aikatauluiltaan muuttuviin lainsäädäntö- ja politiikkaprosesseihin tuottaa myös käytännön ongelmia, joiden ratkaiseminen kuuluu virkamiesten perustaitoihin.

Euroskeptisessä keskustelussa kielten samanarvoisuuden periaatetta pidetään usein yhtenä syynä EU:n väitettyyn tehottomuuteen. On esitetty oletuksia siitä, kuinka olisi paljon ”käytännöllisempää” siirtyä käyttämään vain yhtä (tai jotain rajoitettua määrää) yhteistä kieltä. Kansalliskielten pariteetti on kuitenkin paljon muutakin kuin jonkinlainen käytännön toimintatapa- tai kustannuskysymys. Virallisen kielen asema takaa, että EU-kansalaiset voivat unionin toimielinten kanssa asioidessaan käyttää samaa kieltä kuin kansallisten viranomaisensa kanssa. Kaikki EU:n antama lainsäädäntö käännetään kaikille virallisille kielille. Perustelu tälle on yhdenvertaisuus lain edessä sekä se, ettei kansalaisia syrjitä sen perusteella, miten pieneen tai suureen kieliyhteisöön he kuuluvat. Kielten tasavertaisuus turvaa myös sen, että Euroopan parlamentin jäsenet voivat istunnoissa puhua niiden ihmisten kielellä, joita he edustavat.

EU-lakien kaikilla kieliversioilla on sama oikeudellinen asema. Tällä periaatteella on huomattava juridinen merkitys. Jos tulkintaongelmia jonkin lainkohdan suhteen ilmenee, jonkin kieliversion ”alkuperäisyyteen” ei voida vedota oikean tulkinnan löytämiseksi, vaan kaikki kieliversiot ovat alkuperäisen asemassa. Juridisesti pätevän tulkinnan määrittelemisen voi siis perustua vain päättelyyn siitä, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoitus. Tämä voi olla ongelmallista, koska voidaan ajatella lain tulkitsijoiden tällöin yrittävän etsiä jokinlaista kielestä riippumatonta tulkinnan tasoa (Bellos 2012, 245).

Kielten tasa-arvon periaatteesta seuraa, että kääntäminen ja tulkkaus ovat unionin toiminnassa tärkeitä tehtäviä. Kahdentoista uuden jäsenvaltion liittyminen EU:hun vuosina 2004–2007 yli kaksinkertaisti virallisten kielten määrän. Kielten rooli EU:ssa sai tällöin enemmän huomiota kuin aiemmin, mikä innosti komissiota kehittämään monikielisydestä erityisen politiikanalan vuonna 2007. Monikielisyyspolitiikan virallisena tavoitteena on edistää kieltenoppimista EU:ssa sekä hyödyntää monikielisydestä unionin taloudelliselle, sosiaaliselle, kulttuuriselle ja poliittiselle kehitykselle koituvat edut. Samalla näkyvällä sitoutumisella kielellisen moninaisuuden suojaamiseen haetaan legitimizeettii ja vasta-argumentteja EU-kritiikille: se osoittaa, ettei unioni pyri heikentämään kansallisia tai alueellisia erityispiirteitä eikä korvaamaan niitä eurooppalaisella yhdenmukaisuudella, kuten jotkut arvostelijat väittävät.

Käytännössä EU:n virkamieskunta ei valmistelu- ja toimeenpanotyössään voi toimia 23 eri kielellä, vaan arkityössä asiat hoidetaan englanniksi ja ranskaksi, usein jonkinlaisella ”frenglannilla”, jossa ranskan kielen sanastoa sokeutuu mutkattomasti englannin kielelliseen rakenteeseen. Komission sisäisessä arkipäivässä kielipolitiikkaan suhtaudutaan pragmaattisesti. Kokouksissa on tavallista, että osa osanottajista puhuu ranskaa ja osa englantia, eikä asiaan kiinnitetä erityistä huomiota. Englannin kielen asema on laajentumisen myötä korostunut komissiossa, koska ranskaa taitamattomia on uusista jäsenmaista tapahtuneiden rekrytointien jälkeen enemmän kuin aikaisemmin.

Virkamieskulttuuri

Eurosektitkot luonnehtivat EU:n virkamieskulttuuria byrokraattiseksi, jäykäksi ja joustamattomaksi. Onkin totta, että komission varsinaisen virkakoneiston päivittäinen työ on tiukasti monien kirjoitettujen (ja kirjoittamattomien) sääntöjen määrittämää. Moniportainen hierarkkinen päätöksenteko tuo siihen formalismia, joka poikkeaa esimerkiksi suomalaisesta hallintokulttuurista. Olennaisia kulttuurin elementtejä on muitakin.

Hierarkkisuudestaan huolimatta komission virkakunta ei ole armeija, joka konemaisesti toteuttaisi ”ylhäältä” tulevia käskyjä. Tyypillisissä lainsäädäntöprosesseissa tai uusien politiikkaehdotusten, kuten vihreiden tai valkoisten kirjojen laatimisessa, alkuperäiset ideat eivät välttämättä tule ylhäältä, vaan ne voivat yhtä hyvin tulla ”alhaalta” yksikkötasolta tai ”sivulta” intressiryhmiltä. Hierarkkisen organisaation perusmalli, jossa päämaja tuottaa strategian, josta sadanpäämiehet, kymmenpäämiehet ja sotamiehet sitten toteuttavat kukin pienen osansa, ei ole kovin tyypillinen toimintatapa. Komissio on tiukasti hierarkkinen organisaatio siinä mielessä, että päätösvallan tasoja ja toimivallan rajoja kunnioitetaan: kullakin tasolla esimies sanoo viimeisen sanan, eikä toisen tontille hevin astuta. Tosiasiallinen mahdollisuus aloitteiden tekemiseen ja vaikuttamiseen on kuitenkin paljon moninaisempi kuin puhtaasti vertikaalisiin ”siiloihin” perustuvassa organisaatiossa. ”Yrittäjäys” (*policy entrepreneurship*) politiikka-aloitteiden tuottamisessa on mahdollista, eikä se keskity vain organisaation ylätasolle.

Komission organisaatiokulttuurin keskeinen piirre on myös kollegiaalisuus, joka alkaa jo sen ylimmän johdon asemasta: komission kannoista ja toiminnasta päättää komissaarien kollegio, jossa kaikilla jäsenillä on tasa-arvoiset mahdollisuudet vaikuttaa kaikilla politiikkalohkoilla ja jossa periaatteena on kaikkien sitoutuminen yhteisiin päätöksiin. Kollegion päätettäväksi menevien asioiden valmistelua luonnehtii kaikkien asianosaisten tasa-arvoisen vaikuttamisen periaate. Vaikka funktionaalinen ”siilomaisuus” on organisaation näkyvin piirre, poikkihallinnollinen osallistuminen valmistelutyöhön on vallitseva toimintatapa. Viime vuosikymmenen aikana toteutetut komission hallinnon uudistukset ovat vieneet sen kulttuuria osallistavampaan ja yhteistoiminnallisempaan suuntaan. Yhtäältä sektorirajat ylittävien politiikkaongelmien (ilmastonmuutos, uusiutuva energia, eurokriisi) nouseminen yhä keskeisemmiksi ja toisaalta hallinnonuudistuksista erityisesti pakollinen virkakierto ovat muuttaneet kulttuuria siilomaisesta hierarkkisuudesta poikkihallinnolliseen ja yhteistoiminnalliseen suuntaan.

Hallinnon uudistukset ja managerismi komissiossa

Managerismi on ideologian luonteinen joukko uskomuksia, joiden mukaan paremmalla johtamisella ja organisoinnilla voidaan ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Jos vain julkishallinnon organisaatioita johdetaan tehokkaammin, ne saavat aikaan parempia tuloksia, tuottavat ”vähemmällä enemmän” ja palvelevat yhteiskuntaa paremmin. Manageristiseen ajatteluun sisältyy otetus, että julkishallinnon organisaatiot ja yksityisen sektorin organisaatiot ovat perusluonteeltaan samanlaisia ja että teknokraattinen tehokkuus on niiden molempien keskeinen tavoite (Pollitt 1990, 1–3).

Julkishallintojen modernisoinnista tuli keskeinen poliittinen tavoite etenkin anglosaksisissa maissa 1980-luvun loppupuolella. Kehittämispolitiikka nojasi ajatukseen, että julkisen hallinnon byrokraattisina, jäykkinä ja tehottomina pidettyjen organisaatioiden toimintaa voidaan parantaa tuomalla niihin parempia johtamis- ja organisointikäytäntöjä ottamalla mallia erityisesti yksityisen sektorin toimintatavoista. Tästä ajattelusta, joka 1990-luvulla tuli laajalti tunnetuksi termillä ”New Public Management (NPM)”, muodostui vähitellen hallinnonuudistustavoitteiden ja -ohjelmien keskeinen teema mutta toisaalta myös kiistakapula ja jopa suoranainen haukkumasana uudistuspolitiikkaa koskevassa keskustelussa ja tutkimuksessa. Uudistuspolitiikkojen leviämiseen on liittynyt erityisten reformiammattilaisten kehittyminen julkisen sektorin organisaatioiden sisälle ja konsulttiyrityksiin. IMF, Maailmanpankki ja OECD edesauttoivat omalta osaltaan reformiajattelun ja -ammattilaisuuden leviämistä ja vientiä hallinnonuudistajien näkökulmasta vielä ”takapajuisiin” maihin. Samalla ne vakiinnuttivat uskoa ”NPM-mallin” mukaiseen, oletetusti yleiseen ja yhteneväiseen liikkeeseen kohti ”modernia” julkista hallintoa.

Huolimatta melko yhteneväisestä manageristisesta ja NPM-henkisestä retoriikasta eri maiden hallinnonuudistusten todellinen käytännön sisältö on hyvin erilaista. Hallinnonuudistuspolitiikka puhuu monissa maissa manageristista kieltä ja käyttää NPM -terminologiaa, mutta toimeenpantavat muutokset, sikäli kun ne ylipäänsä ovat merkittäviä, ovat sidoksissa kunkin maan olemassa oleviin hallinnollisiin rakenteisiin ja käytäntöihin. Pollitt ja Bouckaert (2011, 118–125)

asettavat vastakkain päälinjoina NPM-polkua ja uusweberiläistä polkua hallinnon kehittämisessään seuranneet maat. Jako näihin kahteen uudistuspolkuun vastaa karkeasti eroa anglosaksisten ja kontinentaalisten (tai napoleonisten) poliittis-hallinnollisten järjestelmien välillä. EU-komissio on 1990-luvun lopulla käynnistyneissä uudistuksissaan tyypiesimerkki uusweberiläisestä polusta (Pollitt 2008, 13): se on klassinen byrokratia, jossa voimakkaat uudistuspyrkimykset yhdistyvät pyrkimykseen säilyttää organisaatioiden erityinen julkishallinnollinen luonne.

Komission hallinnon uudistukset

Suomessa, muissa pohjoismaissa ja erityisesti anglosaksisissa maissa 1980- ja 1990-luvuilla yleistyneet hallinnon modernisointia koskevat politiikat eivät vielä Suomen ja Ruotsin EU:hun liittyessä olleet vaikuttaneet komissioon, eikä niitä juuri tunnettu siellä. Astuttuaan virkaan 1995 laajennuksen jälkeen uudet komissaarit Erkki Liikanen ja Anita Gradin aloittivat komissiossa hallinnon uudistamishankkeita, jotka olivat sisällöltään samanhenkisiä kuin Suomessa ja Ruotsissa jo toteutetut manageriset uudistusohjelmat. SEM (Sound and Efficient Management) 2000 -hankkeessa pyrittiin tehostamaan komission taloushallintoa, tuomaan budjettisuunnitteluun tulosajattelua ja vakiinnuttamaan komissioon järjestelmällinen politiikkojen arviointi. MAP (Modernisation of Administration and Personnel Policy) 2000 -hankkeessa tavoitteena oli henkilöstöhallinnon menettelytapojen yksinkertaistaminen. Kumpikaan näistä hankkeista ei valmistunut ennen Santerin komission eroa vuonna 1999, mutta etenkin SEM 2000 -hankkeesta jäi silti pysyviä jälkiä. Sen pohjalta mm. perustettiin kaikkiin pääosastoihin talous-hallintoyksiköt sekä veloitettiin kaikki pääosastot huolehtimaan säännöllisestä ja puolueettoman ulkopuolisen tahon suorittamasta ohjelmien väli- ja loppuarvioinneista. Viimeksi mainitun uudistuksen tuloksena komissiosta tuli merkittävä evaluaatiopalvelujen ostaja ja siten välillisesti evaluaatiotutkimuksen markkinoiden kehittäjä Euroopassa.

1990-luvun lopun uudistusyrietykset ovat pitkälti päättyneet historian hämärään, eikä niihin enää viitata. Syynä on se, että Santerin komission

eroon päätyneet vuoden 1999 dramaattiset tapahtumat käynnistivät huomattavasti korkeamman profiilin ja enemmän huomiota saaneen uudistusprosessin – ns. ”Kinnockin reformit” – joka johti merkittäviin muutoksiin komission toimintatavoissa ja henkilöstöasetuksessa ja myös vähittäiseen virkamieskulttuurin muuttumiseen. Komissaarien Liikanen ja Gradin käynnistämät uudistushankkeet erosivat Kinnockin reformeista erityisesti siinä, että ensin mainittuja toteutettiin matalalla profiililla, eikä niille haettu poliittista painoarvoa tai näkyvyyttä komission ulkopuolella. Santeria komission johdossa seuranneelle Prodille oli tärkeää näyttää, että edellisen komission eroon johtanut kritiikki oli otettu vakavasti ja että siihen reagoitiin määrätietoisesti. Varapuheenjohtaja Kinnockille annettiin tehtäväksi perustavaa laatua olevan uudistusprosessin suunnittelu ja toimeenpano. Uudistusprosessin sisältö sai vaikutteita jäsenmaiden uudistuspolitiikoista, SEM- ja MAP-hankkeista ja akateemisesta hallinnonuudistuskustelusta mutta myös niistä kritiikin aiheista, erityisesti nepotismi- ja väärinkäytössyytteistä, joihin edellinen komissio oli kaatunut. Reformin suuntaviivat määrittävä valkoinen kirja valmistui pikaisesti vuoden 2000 maaliskuun alussa (European Commission 2000a) varapuheenjohtaja Kinnockin tiedonantona, joka annettiin yhteistyössä puheenjohtaja Prodin ja budjettikomissaari Schreyerin kanssa. Kinnockin reformeina tunnettujen uudistusten neljä pääaluetta olivat:

- Henkilöstöhallinto ja johtaminen: henkilöstöarvioinnit, meriittipohjainen urakehitys, pakollinen johtamiskoulutus, virkakierto eli rotaatio.
- Strateginen suunnittelu ja ohjelmointi: vuotuinen suunnittelu- ja raportointisykli, tuloksellisuusindikaattorit.
- Taloushallinto ja kontrolli: ennakollisen finanssivalvonnan siirtäminen pääosastojen vastuulle, finanssivalvonnan pääosaston (*”DG XX”*) lakkauttaminen ja komission sisäisen sekä pääosastojen omien tarkastusyksiköiden perustaminen.
- Palvelu, eettiset periaatteet ja läpinäkyvyys: hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt.

Yhtenä uudistusprosessin välittömistä toimenpiteistä vuonna 2000 annettiin koko henkilöstölle tarkoitetut ”hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt” (European Commission 2000b), jotka ovat edelleen voimassa. Ne korostavat palveluhenkisyttä suhteessa yleisöön ja komission ulkopuolisiin tahoihin, konkretisoivat virkamiesetiikan periaatteet ja määrittelevät, miten on toimittava, jotta puolueettomuuden ja syrjimättömyyden periaatteet toteutuvat kaikissa hallintokäytännöissä.

Uudistusprosessi huipentui vuonna 2004 hyväksytyyn henkilöstöasetuksen uudistamiseen, joka kodifioi uudistuksen henkilöstöhallinnolliset periaatteet mutta toi mukaan myös tehostamiseen ja kustannussäästöihin tähtääviä muutoksia urajärjestelmään, palkkaukseen ja eläkesääntöön. Uudistusprosessin pääsisällön suunnittelu ja toimeenpano oli edennyt nopeasti ja ilman huomattavaa vastustusta – joskin käytäväkeskustelua ”anglosaksisesta”, siis komissioon sopimattomasta, lähestymistavasta ja ”Lontoon agendasta” kuului melko paljon. Henkilöstöasetuksen muutoksen alkaessa hahmottua komission jossain määrin militantit ammattiyhdistykset kokosivat rivinsä vastaiskuun, joka johti lyhyeen virkamieslakkoon. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen komission ehdotus kuitenkin saatiin hyväksyttyä.

Kinnockin reformeista ja niiden vaikutuksista löytyy varsin vähän tutkimuksellista tietoa (ks. Pollitt ja Bouckaert 2011, 256–264). Akateemisessa hallintokeskustelussa, joka on ollut valitettavan vähän kiinnostunut komission nopeudessaan ja määrätietoisuudessaan varsin ainutlaatuisesta uudistusprosessista, on esitetty arveluja, että suunnittelu- ja ohjelmointiprosessin sekä johtamisjärjestelmien uudistaminen on tuottanut enemmän retoriikkaa ja paperilla toimivia proseduureja kuin todellisia muutoksia (Pollitt ym. 2011, 261). Levy (2004) on väittänyt, että uudistusprosessissa tuloksellisuutta ja hyvää hallintoa korostavat näkökohdat jäivät henkilöstöasetuksen lähinnä kustannussäästöihin tähdänneiden muutosten ja niitä koskevien erimielisyyksien jalkoihin. Verrattuna monissa Euroopan maissa käynnissä olleisiin hallinnon uudistushankkeisiin komission uudistusprosessi näyttää kuitenkin olleen poikkeuksellisen koherentti ja määrätietoisesti suunniteltu ja toteutettu prosessi. Uudistusohjelmaan sisältyi erityinen toimenpideoisa, johon oli listattu 94 toimenpidesuosituksia. Sen toimeenpano ja seuranta to-

teutettiin komission pääsihteerin valvonnassa, ja kaikki suunnitellut uudistukset toteutettiin: vuotuinen strateginen suunnitteluprosessi käynnistettiin, pääosastojen vuosisuunnitelmat ja raportointi ohjeistettiin ja vakiinnutettiin, uusi henkilöstön arviointijärjestelmä ja sen kytkeminen urakehitykseen toteutettiin ja taloushallinnon mekaniismit uudistettiin. Kaikkia näitä mekanismeja on myöhemmin hienosäädetty kokemusten perusteella. Komissio voi hyvällä syyllä esitellä itsensä modernina, tehokkaana ja dynaamisena hallintokoneistona (Euroopan Komissio 2013c).

Omalla tavallaan komission uudistusprosessi osoittaa perinteisen byrokraattisen organisaatiomallin tehokkuuden: kun selkeä poliittinen päätös jonkin hankkeen toteuttamisesta on tehty, toimeenpano tapahtuu järjestelmällisesti, kirjaimellisesti ja annetussa määräajassa. Uudistuksessa määritellyt manageristiset suunnittelu- ja raportointimenettelyt, henkilöstöjohtamisen menetelmät ja uudet sisäisen tarkastuksen muodot on otettu käyttöön ja ne toimivat. Vaikka keskijohto, erityisesti yksikönpäälliköt yleisesti kokevat uudet proseduurit, erityisesti henkilöstöarvioinnin rutiinit, työläinä, niiden periaatteellinen hyödyllisyys ja potentiaali tuloksellisuuden parantamisessa ymmärretään ja hyväksytään. Toisaalta näyttää siltä, että uudistusprosessissa tuloksellisuutta, palveluhenkisyttä ja hajautettua vastuuta koorostava NPM-tyyppinen ajattelu jäi toiselle sijalle verrattuna aivan toisista lähtökohdista nousevan, ensisijaisesti kontrollin tehostamiseen tähtäävän ajattelun rinnalla. Keskitetyn ennakollisen finanssivalvonnan lakkauttaminen ja vastuun siirtäminen pääosastoille yhdistyi kontrollielimien ja tarkastusproseduurien moninkertaistumiseen edeltävään tilanteeseen verrattuna. Kontrollin korostuminen on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon uudistuksen yhtenä lähtökohtana olleet väärinkäytösepäilyt.

Uudistuiko komission hallintokulttuuri?

Uudistusten myötä komissiossa otettiin käyttöön modernia hallintokäytystä vastaava suunnittelu- ja raportointijärjestelmä, meritokratiaa korostava johtamisjärjestelmä ja pääosastoihin hajautettu talouden kontrollivastuu. Niiden myötä NPM-sanasto ja manageristinen kielenkäyttö ovat

sisäistyneet komission hallintokieleen: tuoksellisuus, tulostavoitteet, indikaattorit, business-prosessit, tuottavuus ja vaikuttavuus ovat keskeinen osa vuotuista pakollista suunnittelu-, johtamis- ja raportointisykliä. Toisaalta komission organisaation funktionaalinen ja hierarkkinen perusrakenne ja sen kulttuurin syvärakenne, perusarvot ja virkamiesidentiteetin peruspiirteet, eivät ole olennaisesti muuttuneet. Silti arkipäivän toimintatavoissa on tapahtunut muutosta avoimempaan, vähemmän muodolliseen ja enemmän tuloksellisuutta korostavaan suuntaan. Manageristisen kielenkäytön vakiintumisella sinänsä on oma vaikutuksensa myös ajattelutapoihin. Lisäksi jo toistakymmentä vuotta jatkuneilla yhtenäisellä ja huomattavasti laajentuneella henkilöstöjohtamisen koulutuksella, palveluhenkisyiden ja avoimuuden korostamisella ja virkamiesten pakollisella rotaatiolla on ollut vaikutusta virkakunnan asenteisiin ja toimintatapoihin.

Komission kulttuurin muutosta tarkasteltaessa on myös otettava huomioon unionin laajentumisen vaikutukset komissioon organisaationa. Vuoden 2004 jälkeen komissioon on tullut uusia virkamiehiä 12 uudesta jäsenmaasta, joissa hallinnon toimintatavat ja arvot ovat erilaisia kuin vanhoissa jäsenmaissa. Vaikka komission kulttuurilla on pysyvyyttä ja se sopeuttaa uudet tulokkaat tehokkaasti, laajentumisen vaikutus virkakunnan rakenteeseen on ollut määrällisesti niin huomattava, että siitä on jäänyt jälkiä myös toimintatapoihin.

Virkamiesvalta komissiossa

Euroskeptinen keskustelu esittää usein itsestään selvyytensä, että komissiolla on kohtuuttoman paljon valtaa, joka on illegitiimiä ja epädemokraattista. Näin väitettäessä ei yleensä oteta huomioon, että komissiota ja sen toimintatapoja on radikaalisti uudistettu viimeksi kuluneiden 10–15 vuoden aikana ja että komission asema koko EU:n poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä on muuttunut. Kysymys komission virkamiesvallasta näyttääkin tällä vuosikymmenellä erilaiselta kuin se oli ennen 1990-luvun lopulla alkaneita uudistuksia.

Komission sisäiset muutokset eivät tapahdu eristyksissä vaan osana koko unionin poliittis-hallinnollisen järjestelmän kehitystä. EU-par-

lamentin vaikutusvaltaa on vähittäin lisätty perussopimusten muutoksissa Maastrichtista Lissaboniin, ja sen rooli on korostunut sekä lainsäädäntöprosessissa että komission ja sen puheenjohtajan nimittämisessä. Samalla kun komission hallinnon uudistukset ovat tehneet siitä avoimemman ja läpinäkyvämmän, parlamentin ja neuvoston vaikutusvalta ja halukkuus komission ohjaamiseen ovat lisääntyneet. Hallinnonuudistusten myötä komissiosta on tullut helpommin johdettava: vuosittain julkaistavat suunnittelu- ja raportointiasiakirjat tulostindikaattoreineen lisäävät keskitetysti tarjolla olevaa tietoa työn alla ja vireillä olevista politiikka-aloitteista ja tarjoavat siten uusia kontrollin ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Parlamentin pyrkimysten komission työskentelyn mikro-ohjaukseen on todettu lisääntyneen. Samalla neuvosto on enenevässä määrin ottanut tavakseen esittää yksityiskohtaisia toimintaohjelmia eri politiikka-alueilla (Bauer ym. 2012, 405)¹⁰. Näiden tendenssien mukanaan tuoma ilmeinen uhka komission näkökulmasta on sen aloiteoikeuden kaventuminen.

Kysymystä virkamiesvallasta komissiossa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: onko yksittäisillä virkamiehillä tai komission yksiköillä liikaa autonomiaa, poliittisista päättäjistä riippumatonta valtaa, tai toisaalta onko komissiolla toimielimenä liikaa poliittisista päättäjistä riippumatonta valtaa? Ensimmäisen kysymyksen osalta voidaan todeta, että portfoliologiikka organisointiperiaatteena saattaa jättää merkittäviäkin asioita yksittäisten virkamiesten ja heidän välittömien esimestensä vastuulle. Komission aloiteoikeus myös mahdollistaa ”policy-yrittäjyyden” yksikkö- ja pääosastotasolla. Rutiinihallinnossa, esimerkiksi ohjelmahallinnossa ja pienten rahoitusinstrumenttien käytössä, saattaa merkittävä vallankäyttö yksikkötasollakin olla mahdollista, tosin vain olemassaolevan lainsäädännön sallimissa rajoissa. Toisaalta jonkin asian politisoituminen siinä mielessä, että se tulee kiistanalaiseksi, saa mediahuomiota tai intressiryhmät kiinnostuvat siitä ja siirtää aina vaikutusvaltaa organisaatiossa ”ylöspäin”. Myös asiakirjojen julkisuus, konsultaatiovelvollisuus ja virkamiesten rotaatio ovat tehokkaita vastapainoja virkamiesvallan keskittymiselle.

Toisen kysymyksen osalta voidaan todeta, että viime vuosien tendenssi on ollut komission vaikutusvallan ja aloitteellisuuden suhteellinen väheneminen (Nugent 2010, 135–136; Peterson ym., 197). Tähän

suuntaan vaikuttaa ensinnäkin se, että 1980- ja 1990-lukujen pioneeri-kausi unionin politiikkojen laajenemisessa on ohi ja uusille politiikka-aloitteille on vähemmän mahdollisuuksia kuin pari vuosikymmentä sitten. Vuoden 1999 kasvojen menetys ja sen seurauksena levinnyt varovaisuuden kulttuuri vaimentavat komission aiempia pyrkimyksiä laajentaa toiminta-alueitaan; samaan suuntaan vaikuttaa nationalististen ja euroskeptisten tendenssien voimistuminen jäsenmaissa. Lisäksi uudistusten myötä lisäntyneet hallintorutiinit – manageristiset rutiinit ja kontrollielimien ja -proseduurien lisääntyminen – vaativat huomattavan osan komission resursseista ja vievät siten ”tilaa” poliittisemmalla aloitteellisuudelta. Lopuksi on todettava, että eurokriisin seurauksena päätetyt ja jo toteutetut komission budjettiin kohdistuvat kustannustenleikkaukset, henkilöstövähennykset ja henkilöstön etujen leikkaukset ovat rajoittaneet komission vaikutusvaltaa ja mahdollisuuksia aloitteentekijänä.

VIITTEET

1. Esim. Martin Albrow (1970) ja Andrew Dunsire (1973) ovat esittäneet yhteenvedon Michelsin, Moscan, Spencerin ja Weberin analyyseista byrokatian ja demokratian välisestä suhteesta ja byrokratian vallan väistämättömydestä. Poliitiikka–hallinto-dikotomian kyseenalaistamisesta ks. Dunsire 1973, 158–165.
2. Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan mukaan komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet; se huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan; se valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa; se toteuttaa talousarvion ja hallinnoi ohjelmia; se hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti; yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta se huolehtii Unionin ulkoisesta edustuksesta; se tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi pyrkiä toimielinten välisiin sopimuksiin.

3. Artikkelin on kirjoitettu ennen Kroatian tuloa unionin jäseneksi 1.7.2013 eikä tästä johtuvia muutoksia ole siis otettu tekstissä huomioon.
4. Kollegiaalisuuden käsitteestä ja kollegiaalisuudesta byrokratian valtaa keskitävälle tendenssille vastakkaisena hallinnon periaatteina esim. Max Weberillä, ks. Albrow 1970, 47.
5. Komission päärakennuksesta käytetty nimitys. Rakennus oli asbestiongelmiensa takia poissa käytöstä noin kymmenen vuoden ajan.
6. Henkilöstöasetuksen 17a artiklan mukaan ”*virkamiehellä on oikeus sananvapauteen, noudattaen aiheellisella tavalla lojaalisuuden ja puolueettomuuden periaatetta*”.
7. European Personnel Selection Office. Vakituisten virkamiesten rekrytoimiseksi järjestettävien avoimien kilpailujen lisäksi EPSO järjestää vuosittain yksinkertaisemman valintamenettelyn väliaikaisten sopimussuhteisten toimihenkilöiden palkkaamiseksi.
8. ”NPM-malli” on syytä pitää lainausmerkeissä, koska kysymyksessä ei ole mikään koherentti ja vakiintunut ”malli”, vaan pikemminkin kokoelma tiettytyyppisiä johtamisen ja organisoinnin tapoja ja niihin liittyvää sanastoa; joidenkin mielestä myös ideologinen näkemys ”hyvästä hallinnosta”.
9. Bauer ja Ege (2012, 405) toteavat kolme komission asemaan vaikuttavaa tendenssiä unionin poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutoksessa: parlamentarisoituminen, hallitustenvälistyminen ja komission puheenjohtajavaltaistuminen.

LÄHTEET

- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Ban, Carolyn. 2012. Reforming the staffing process in the European Union institutions: moving a sacred cow out of the road. *International Review of Administrative Sciences* 76:5, 5–23.
- Bauer, Michael W. ja Jörn, Ege. 2012. Politicization within the European Commission’s bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* 78:3, 403–424.
- Bellos, David. 2012. *Is That a Fish in Your Ear*. London: Penguin Books.
- Careers with the European Union. 2103. http://europa.eu/epso/index_fi.htm

- Dunsire, Andrew. 1973. *Administration: The Word and the Science*. London: Martin Robertson & Company.
- European Commission. 1999. *Disciplinary decision concerning Mr Paul Van Buitenen*. Press Release IP/99/724.
www.europa.eu/rapid/press-release_IP-99-724_en.htm
- European Commission. 2000a. *Reforming the Commission*. A White Paper (Parts 1 and 2): Communication from Mr Kinnock in Agreement with the President and Mrs Schreyer. Brussels: European Commission.
- European commission. 2000b. *Code on good administrative behaviour*. http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf
- European Commission. 2012. *Communication from vice-President Sefcovic to the Commission on Guidelines on Whistleblowing*, Brussels 6.12.2012 SEC(2012) 679 final.
- Euroopan Komissio. 2013a. *Departments (Directorates-General) and Services*. http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm
- Euroopan komissio. 2013b. *Tilastotietoja henkilöstöstä*. http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_fi.htm
- Euroopan Komissio. 2013c. *Komission hallinnon ja henkilöstöpolitiikan esittely*: http://ec.europa.eu/civil_service/admin/index_fi.htm
- Hood, Christopher ja Lodge, Martin. 2006. *The politics of public service bargains*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Roger. 2004. Between rhetoric and reality: implementing management reform in the European Commission. *International Journal of Public Sector Management* 17:2, 166–77.
- Nugent, Neill. 2010. *The Governmen and Politics of the European Union*. Seventh edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peterson, John ja Shackleton, Michael. 2012. *The Institutions of the European Union*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher. 2008. An overview of the papers and propositions of the first Trans-European Dialogue (TED 1). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1:2, 9–16.
- Pollitt, Christopher. 2009. The civil servant as the politician of the future? Reflections on the changing relationships between civil servants and politicians. Teoksessa F. de Rynck, B. Verschuere ja E. Wayenberg (toim.),

Re-Thinking the State. Critical Perspectives on the Citizen, Politics and Government in the 21st Century. Gent: University College Ghent, Wolters Kluwer, 141–157.

Pollitt, Christopher ja Bouckaert, Geert. 2011. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance and the neo-Weberian state.* Third edition. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2:2, 197–222.

Euroopan unionin neuvoston päätöksenteko, äänestykset ja koalitiot

MIKKO MATTILA

Euroopan unionin neuvosto on yksi kolmesta keskeisestä päätöksentekijästä unionin lainsäädäntöprosessissa. Kaksi muuta ovat Euroopan komissio, jonka aloitteesta lainsäädäntöprosessi alkaa ja Euroopan parlamentti, joka yhdessä neuvoston kanssa hyväksyy tai hylkää lakialoitteet. Neuvoston tehtävä¹ on edustaa EU:n 28 jäsenvaltion hallituksia unionin päätöksenteossa eli se on Euroopan unionin toimielimistä selkeimmin jäsenvaltioiden kansallisia etuja esille tuova ja valvova päätöksentekijä. Merkittävästä asemastaan huolimatta neuvosto on EU:n tärkeimmistä instituutioista vähiten tunnettu. Tutkimusten mukaan jopa noin kolmannes EU:n kansalaisista ei ole edes tietoinen neuvoston olemassaolosta (European Commission 2012, 69). Niinpä sen aseman ja toimintatapojen tunnetummaksi tekeminen on tärkeää, jotta ymmärrys EU:n lainsäädäntöprosessista ja tätä kautta koko EU:n toiminnasta olisi paremmin perusteltu.

Euroopan unionissa on kaksi samankuuloista toimielintä, jotka joskus sekoitetaan toisiinsa.² *Eurooppa-neuvoston* (European Council) muodostavat jäsenmaiden valtion- tai hallitusten päämiehet eli käytännössä presidentit tai pääministerit riippuen kunkin maan poliittisen järjestelmän erityispiirteistä. Tämän vuoksi Eurooppa-neuvoston kokouksia usein kutsutaankin EU:n huippukokouksiksi. Eurooppa-neuvoston tehtävä on määritellä unionin keskeiset poliittiset suuntaviivat ja toimia unionin viimekätisenä erimielisyyksien sovittelijana, jos pää-

töksiä ei pystytty alemmilla tasoilla tekemään. *Euroopan unionin neuvosto* (Council of the European Union) eli ministerineuvosto puolestaan toimii lainsäätävänä elimenä, jossa tehdään lainsäädäntöön liittyvät käytännön päätökset. Tässä luvussa keskitytään nimenomaan Euroopan unionin neuvoston toimintaan ja erityisesti sen päätöksentekoon.

Yleisellä tasolla Euroopan unionin neuvostolla voidaan erottaa olevan neljä erilaista tehtävää (Hayes-Renshaw ja Wallace 2006, 323–327). Ensinnä neuvosto kehittää unionin lainsäädäntöä ja päättää siitä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Toiseksi neuvostolla on toimeenpaneva rooli unionin päätöksentekojärjestelmässä. Päävastuu tehtyjen päätösten toimeenpanosta on komissiolla, mutta käytännössä tätä työtä komissio tekee yhteistyössä neuvoston ja jäsenmaiden virkamiehistä koostuvien työryhmien kanssa. Kolmanneksi neuvostolla on unionin politiikkaa ohjaava rooli. Neuvosto osallistuu yhdessä Eurooppa-neuvoston kanssa unionin strategisten linjojen luomiseen ja neuvostossa hiotaan kompromisseja suurten EU:n politiikkapäätösten hyväksymiseksi. Neljänneksi neuvosto on myös EU:n jäsenvaltioiden foorumi asioista keskustelemiseksi. Neuvosto on paikka, jossa jäsenvaltiot pystyvät ilmaisemaan omat kantansa ajankohtaisiin kysymyksiin ja kuulemaan, miten toiset jäsenmaat niihin suhtautuvat.

Euroopan unionin lainsäädäntöprosessi

Suurin osa Euroopan unionin lainsäädännöstä säädetään niin sanotun *tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen* mukaisesti (Neuvoston pääsihteeristö 2011). Tämä tarkoittaa sitä, että uusien säädösten hyväksyntään vaaditaan sekä neuvoston että parlamentin hyväksyntä. Prosessi alkaa niin, että komissio antaa säädösesityksen yhtäaikaaisesti neuvoston ja parlamentin käsiteltäväksi ja jos molemmat toimielimet hyväksyvät ehdotuksen sellaisenaan, uusi laki tulee voimaan. Jos taas jompikumpi haluaa muutoksia komission ehdotukseen, täytyy toisenkin toimielimen hyväksyä nämä muutokset. Jos yhteisymmärrystä ei löydy, jatkuu esityksen käsittely niin sanotussa sovittelukomiteassa, jossa on mukana yhtäläinen määrä edustajia neuvostosta ja parlamentista. Sovittelukomitean tavoitteena on ta-
soitella neuvoston ja parlamentin välisiä erimielisyyksiä ja muotoilla uusi

yhteinen esitys, joka sen valmistuttua hyväksytään tai hylätään neuvoston ja parlamentin käsittelyissä. Jos molemmat osapuolet hyväksyvät sovittelukomitean esityksen, tulee esityksestä uusi laki.

Joissain perussopimuksissa erikseen määritellyissä tapauksissa (esimerkiksi osa verolaeista ja jotkut ympäristöpolitiikan alaan liittyvät lait) käytetään niin sanottua *erityistä lainsäädäntömenettelyä*. Tällöin menettelytavat poikkeavat jollain tavoilla edellä mainitusta tavallisen lainsäädäntöprosessin kulusta. Näitä erityisiä menettelytapoja on useita erilaisia, mutta usein tyypillistä niille on, että parlamentin päätösvaltaa on niissä rajoitettu tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen verrattuna. Näissä tapauksissa neuvosto voi esimerkiksi toimia lainsäätäjänä kuultuaan parlamentin mielipiteen asiasta, mutta parlamentin varsinaista hyväksyntää esityksen läpimenemiseksi ei vaadita. Tällaisten erityismenettelyä vaativien päätösten määrää on perussopimuksia uusittaessa pyritty koko ajan vähentämään. Yhteenvetona unionin lainsäädäntöprosesseista voidaan todeta, että neuvosto on parlamentin ohella – ja joissain asioissa jopa sen edellä – unionin merkittävin lainsäädännöllinen päätöksentekijä.

Neuvoston tehtävät ja kokoonpano

Neuvostolla on useita käytännön tehtäviä EU:n päätöksentekoprosessissa. Sen tärkein tehtävä on tehdä omalta osaltaan päätöksiä EU:n lainsäädännöstä. Kuten aiemmin jo mainittiin, suurin osa unionin lainsäädännöstä vaatii sekä neuvoston että Euroopan parlamentin 'yhteispäätöksen'. Lainsäädännön ohella neuvosto päättää, jälleen yhdessä parlamentin kanssa, unionin talousarviosta. Lisäksi neuvosto koordinoi jäsenvaltioiden politiikkoja esimerkiksi talouspolitiikan osalta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sen tehtävä on kehittää unionin politiikkaa Eurooppa-neuvoston linjausten pohjalta. Neuvosto hyväksyy myös kaikki kansainväliset sopimukset, joihin unioni sitoutuu.

Juridisessa merkityksessä on olemassa vain yksi neuvosto, mutta käytännössä neuvoston kokoonpano vaihtelee käsiteltävien asioiden mukaisesti. Kokouksiin osallistuu kustakin jäsenvaltiosta päätettävän asian mukainen ministeri eli ulkoasiainneuvoston kokoukseen osallistuvat

ulkoministerit, ympäristöneuvoston kokoukseen ympäristöministerit jne. Aikaisemmin neuvostolla oli jopa yli kaksikymmentä erilaista kokoonpanoa, mutta toiminnan tehokkuuden ja paremman koordinaation saavuttamiseksi kokoonpanojen määrää on pyritty viime vuosina pienentämään (Nugent 2010, 142–143). Nykyään neuvostolla on kymmenen eri kokoonpanoa:

- yleiset asiat,
- ulkoasiat,
- talous- ja rahoitusasiat,
- oikeus- ja sisäasiat,
- työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat,
- kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus, tutkimus ja avaruus),
- liikenne, televiestintä ja energia,
- maatalous ja kalastus,
- ympäristö,
- koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu.

Yleisten asioiden neuvoston tehtävänä on koordinoida muiden neuvostojen toimintaa erityisesti asioissa, joilla on vaikutuksia useilla eri politiikkalohkoilla. Sen tehtävänä on myös valmistella Eurooppa-neuvoston kokouksia. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto tunnetaan usein paremmin sen kansainvälisestä lyhenteestä ECOFIN. Talous- ja rahoitusneuvoston merkitys on viime vuosina korostunut erityisesti euroalueen talouskriisin seurauksena. Se valmistelee ja hyväksyy yhdessä Euroopan parlamentin kanssa EU:n talousarvion. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu muun muassa jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinointi ja valvonta sekä rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn liittyvät asiat. Muut neuvoston kokoonpanot käsittelevät nimensä mukaisesti omaan politiikka-alueeseensa kuuluvia asioita.

Usein jäsenvaltiot lähettävät yksittäisiin neuvoston kokouksiin kaksi tai useampiakin ministereitä. Esimerkiksi maatalous- ja kalastusneuvoston kokoukseen voi osallistua maatalousministeri silloin kun käsiteltävänä ovat maatalouteen liittyvät asiat ja kalastusministeri kun päätettävänä ovat kalastusasiat. Jäsenvaltiot saavat itse päättää, kenet ne lähettävät edustamaan itseään neuvoston kokouksiin. Lähtökohta-

na on, että kokouksiin osallistuu asioista kansallisella tasolla vastaava ministeri, mutta käytännössä joskus osallistuja voi olla myös maan EU-suurlähettiläs tai esimerkiksi ministerin poliittinen avustaja.

Asioiden valmistelu neuvostossa

Päätettäviä asioita valmistellaan laajasti ennen kuin ne päätyvät neuvoston asialistalle ministerien päätettäväksi (ks. Häge 2008). Valmistelua koordinoi neuvoston sihteeristö yhdessä neuvoston puheenjohtajana toimivan jäsenvaltion kanssa. Neuvoston puheenjohtajuus kestää puoli vuotta ja se kiertää aina jäsenvaltiolta toiselle. Esimerkiksi Suomi on toiminut puheenjohtajavaltiona jäsenyytensä aikana kaksi kertaa vuosina 1999 ja 2006. Seuraavan kerran puheenjohtajuus tulee Suomelle vuonna 2020. Puheenjohtajavaltion tehtävänä on johtaa neuvoston toimintaa, asioiden valmistelua ja yrittää löytää jäsenvaltioiden kesken tarvittava yhteisymmärrys asioiden saamiseksi päätökseen. Puheenjohtajavaltion edustaja toimii nimensä mukaisesti puheenjohtajana neuvoston kokouksissa. Poikkeuksen tästä tekee ulkoasiainneuvosto, jonka pysyvänä puheenjohtajana toimii tehtävään erityisesti valittu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, jota joskus epävirallisesti kutsutaan myös EU:n ulkoministeriksi.

Neuvoston asioiden valmistelun alimman tason muodostavat lukuisat jäsenmaiden virkamiehistä koostuvat työryhmät, joissa lakiesitysten yksityiskohtia hiotaan. Seuraava askel valmistelussa on pysyvien edustajien komitea eli niin sanottu Coreper, jonka muodostavat jäsenvaltioiden EU-suurlähettiläät tai heidän sijaisensa. Pysyvien edustajien komitea on tärkein neuvoston valmisteluelin. Siellä käsitellään kaikki ministerien päätettäväksi menevät asiat. Poikkeuksen tekevät kuitenkin maatalouteen liittyvät asiat, jotka valmistellaan maatalouden erityiskomiteassa. Coreperin ja maatalouden erityiskomitean tehtävä on löytää tarpeeksi kattava kompromissi jäsenmaiden välillä, jotta säädösesitys voidaan siirtää ministerien päätettäväksi.

Juridisesti jäsenmaiden ministerit tekevät kaikki neuvoston lainsäädäntöpäätökset. Käytännössä suurin osa päätöksistä on kuitenkin tehty jo alemmilla valmistelutasoilla. Hägen (2008) tutkimuksen mukaan yli

40 prosenttia neuvoston päätöksistä sovitaan työryhmätasolla, hiukan yli 20 prosenttia Coreper-tasolla ja vain kolmannes asioista on sellaisia, joista ministerit keskustelevalle neuvoston ministerikokouksissa ja mahdollisesti äänestävät, jos yksimielisyyttä ei löydy. Näin ollen neuvoston virkamiesvalmistelun vahvuutta kuvaa se, että suurin osa ministerineuvoston päätöksistä on sellaisia, joista ei ministerien kokouksessa edes keskustella.

Neuvoston päätöksenteko

Muodollisesti neuvosto tekee päätöksensä äänestämällä. Neuvoston päätöksenteolle on tyypillistä kaksi seikkaa. Ensinnäkin neuvostossa ei käytännössä koskaan hylätä käsittelyssä olevia säädösehdotuksia. Jos ehdotuksella ei ole tarvittavaa jäsenvaltioiden tukea, jatketaan sen käsittelyä ministerineuvoston alaisissa valmistelevissa komiteoissa tai työryhmissä, ja ministerien varsinaiseen käsittelyyn päätyvät vain asiat, joissa on jo saavutettu tarpeeksi laaja yhteisymmärrys. Toiseksi varsinainen äänestäminen neuvostossa on suhteellisen harvinaista. Noin 85 prosenttia lainsäädännöstä hyväksytään neuvostossa ilman äänestämistä; siis näin ollen ainakin muodollisesti yksimielisesti (Mattila 2008). Tähän voi olla syynä se, että asiaa on valmisteltu niin perusteellisesti, että kompromissi on saavutettu jo alemman tason valmistelussa. Toisaalta esitykseen tyytymättömät jäsenvaltiot usein pidättäytyvät äänestämästä avoimesti esitystä vastaan, koska äänestäminen on tässä asian käsittelyvaiheessa jo turhaa. Onhan enemmistön hyväksymä kompromissi jo löytynyt. Neuvoston ulospäin yksimielisyyttä korostavaa päätöksentekotapaa onkin joskus kuvattu termillä konsensuskulttuuri (Heisenberg 2005).

Äänestyksiä neuvostossa on kolmenlaisia, ja se mitä sääntöä kussakin tapauksessa käytetään on määritelty unionin perussopimuksissa. Jotkut asiat voidaan päättää yksinkertaisella enemmistöllä, mutta tämä on harvinaisin tapa päättää asioista. Yksinkertaista enemmistöä vaativat äänestykset liittyvät lähinnä neuvoston oman toiminnan järjestämiseen, eikä niillä ole suoraa vaikutusta Euroopan kansalaisiin. Kaikki tärkeät lainsäädännölliset päätökset tehdään joko määräenemmistöllä tai päätöksentekoon vaaditaan jäsenvaltioiden yksimielisyys. Määrä-

enemmistöpäätöksenteko on nykyään neuvoston yleisin tapa tehdä päätöksiä. Silloin vaaditaan tietty ennalta määrätty määrä jäsenmaita tai niiden antamia ääniä esityksen hyväksymiseksi. Yksimielisyyysvaatimus tarkoittaa, että yksikään jäsenmaa ei saa äänestää esitystä vastaan, jotta se voitaisiin hyväksyä.

Unionin jäsenmaiden määrän kasvaessa yksimielisyyysvaatimuksen on pelätty hidastavan neuvoston päätöksentekoa, koska yksikin maa voi estää esityksen hyväksymisen. Sen takia yksimielisyyttä vaativien politiikka-alueiden määrää on säännönmukaisesti perussopimuksia muutettaessa vähennetty ja nykyään sitä käytetäänkin vain erikseen mainituissa poikkeustapauksissa. Yksimielisyyden vaatimus on kuitenkin voimassa tietyillä jäsenmaiden sensitiivisiksi näkemillä päätöksenteon alueilla. Näitä ovat esimerkiksi monet ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä verotukseen liittyvät päätökset.

Neuvoston äänestyksissä noudatettiin vuoden 2013 lokakuun loppuun saakka Nizzan sopimuksessa määriteltyä äänestysmenettelyä. Marraskuussa 2013 otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksessa määritelty uusi äänestysääntö. Päätöstävän muutokseen sisältyy kuitenkin siirtymäkausi. Vanhoja Nizzan sopimuksen sääntöjä noudatetaan yksittäisissä päätöksissä vuoteen 2017 saakka silloin, jos joku jäsenmaa sitä pyytää. Tämän vuoksi seuraavassa esitellään molemmat äänestystavat.

Nizzan sopimuksen sääntöjen mukaan neuvosto voi hyväksyä määränemmistöllä päätösesityksen, jos seuraavat kolme ehtoa täyttyvät:

- Ehdotuksen tulee saada taakseen vähintään 260 ääntä 352 äänen kokonaismäärästä (eli hyväksymiseen vaadittava äänikynnys on noin 74 prosenttia).
- Enemmistön jäsenvaltiosta tulee hyväksyä esitys (eli sitä täytyy kannattaa ainakin 15 unionin nykyisestä 28:sta jäsenvaltiosta).
- Jokainen jäsenvaltio voi lisäksi pyytää tarkistamaan, että ehdotuksen puolesta äänestäneet jäsenvaltiot edustavat vähintään 62:ta prosenttia unionin koko väestöstä.

Äänestysääntö on kolmiosainen, koska sillä on pyritty rajoittamaan sitä, että päätöksenteko ei blokkiutuisi suuret maat vastaan pienet maat-asetelmaksi. Toisen säännön tehtävä on estää sitä, että suuret

maat yhdessä tekisivät päätöksiä vastoin pienempien jäsenvaltioiden näkemyksiä. Kolmannen säännön tarkoituksena on estää päinvastainen tilanne eli se, että suuri määrä pienempiä jäsenvaltioita tekisi yhdessä suurten jäsenvaltioiden vastaisia päätöksiä. Käytännössä toisella ja kolmannelle säännöllä ei ole suurta merkitystä, koska neuvostossa on äärettömän harvoin sellaisia tilanteita, joissa maan koko olisi keskeinen päätöksentekoa määrittävä tekijä.

Taulukossa 1 on esitetty äänen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken silloin kun neuvosto äänestää päätöksistä Nizzan sopimuksessa määritellyllä tavalla. Neljällä suurimmalla jäsenvaltiolla (Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Italia) on kullakin 29 ääntä. Suomella ääniä on seitsemän ja pienimmällä jäsenvaltiolla, Maltalla, kolme. Vaikka suuremmilla mailla on enemmän ääniä kuin pienemmällä, taulukosta näkee selkeästi, että ääniä ei ole jaettu suoraan suhteessa jäsenvaltioiden väkiluvulla mitattuun kokoon. Saksassa asuu yli 16 prosenttia koko unionin väestöstä, mutta sen osuus neuvoston äänistä on vain noin kahdeksan prosenttia. Italiassa, jossa asuu yli kaksikymmentä miljoonaa ihmistä vähemmän kuin Saksassa, on sama äänimäärä kuin Saksalla. Puolan ääniosuus on suurin piirtein yhtä iso kuin sen osuus koko EU:n väestöstä. Puolalla ja sitä pienemmällä mailla on väestöosuuttaan suurempi ääniosuus. Esimerkiksi Suomessa asuu noin prosentti unionin väestöstä, mutta Suomella on kaksi prosenttia neuvoston äänistä. Äänen jakauma suosii pienempiä maita täysin tarkoituksellisesti. Tarkoituksena on ollut rajoittaa suurten jäsenmaiden mahdollisuuksia ohjata EU:n politiikkaa itsenäisesti ilman pienten maiden myötävaikutusta.

Taulukko 1. Jäsenvaltioiden äänet neuvoston äänestyksissä ja niiden väestö (2010). Lähde väestöluville: Eurostat 2012.

Maa	Äänet	Ääni-osuus	Väestö (milj.)	Väestöosuus
Saksa	29	8,24 %	81,80	16,18 %
Ranska	29	8,24 %	64,72	12,80 %
Britannia	29	8,24 %	62,03	12,27 %

Italia	29	8,24 %	60,34	11,94 %
Espanja	27	7,67 %	45,99	9,10 %
Puola	27	7,67 %	38,17	7,55 %
Romania	14	3,98 %	21,46	4,24 %
Alankomaat	13	3,69 %	16,58	3,28 %
Kreikka	12	3,41 %	11,31	2,24 %
Belgia	12	3,41 %	10,84	2,14 %
Portugal	12	3,41 %	10,63	2,10 %
Tšekki	12	3,41 %	10,51	2,08 %
Unkari	12	3,41 %	10,01	1,98 %
Ruotsi	10	2,84 %	9,34	1,85 %
Itävalta	10	2,84 %	8,38	1,66 %
Bulgaria	10	2,84 %	7,56	1,50 %
Tanska	7	1,99 %	5,53	1,09 %
Slovakia	7	1,99 %	5,42	1,07 %
Suomi	7	1,99 %	5,35	1,06 %
Irlanti	7	1,99 %	4,47	0,88 %
Kroatia	7	1,99 %	4,43	0,88 %
Liettua	7	1,99 %	3,32	0,66 %
Latvia	4	1,14 %	2,25	0,45 %
Slovenia	4	1,14 %	2,05	0,41 %
Viro	4	1,14 %	1,34	0,27 %
Kypros	4	1,14 %	0,80	0,16 %
Luxemburg	4	1,14 %	0,50	0,10 %
Malta	3	0,85 %	0,41	0,08 %
Yhteensä	352	100 %	505,54	100 %

Lissabonin sopimuksessa äänestystapaa yksinkertaistettiin niin, että jäsenvaltioilla ei enää ole omaa erikseen määriteltyä äänimääräänsä, vaan niiden painoarvo riippuu ainoastaan maan väkiluvusta. Lissabonin sopimuksen mukaan neuvosto hyväksyy esityksen, jos 55 prosenttia jäsenvaltioista (eli 16 nykyisistä 28 jäsenvaltiosta) on esityksen kan-

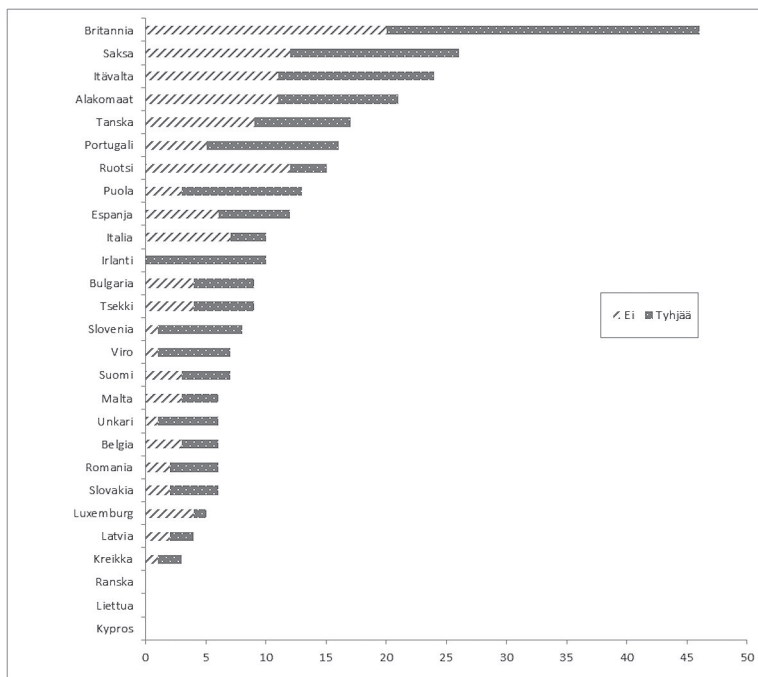
nalla ja nämä esityksen puolesta äänestävät maat edustavat vähintään 65 prosenttia koko unionin väkiluvusta. Jälkimmäisen ehdon tarkoitus on jälleen estää tilanne, jossa pienemmät jäsenvaltiot tekisivät päätöksiä vastoin väkiluvultaan suurempien maiden tahtoa. Lissabonin sopimuksen käytännön vaikutusten arviointi neuvoston päätöksentekoon ja erityisesti sen äänestyksiin on vielä tässä vaiheessa mahdotonta. Joidenkin teoreettisten laskelmien mukaan uudistus lisäsi sekä suurten että pienten jäsenvaltioiden suhteellista äänivaltaa (Kóczy 2012). Häviöjiä uudistuksessa olivat siis keskisuuret EU:n jäsenvaltiot.

Silloin kun neuvosto päättää asioista yksimielisyyssäännöllä, Nizzan ja Lissabonin sopimuksen säännökset eivät eroa toisistaan merkittävästi. Sääntöjen mukaan esitys voidaan hyväksyä yksimielisesti silloin, kun mikään jäsenvaltio ei sitä avoimesti vastusta eli äänestä virallisesti esitystä vastaan. Jäsenvaltio voi kuitenkin äänestää tyhjää, mikä antaa sille mahdollisuuden osoittaa tyytymättömyytensä päätökseen ilman, että päätös tämän tuloksena kaatuisi. Silloin kun käytetään määräenemmistösääntöä, tyhjän äänestäminen on käytännössä sama kuin esitystä vastaan äänestäminen, koska esityksen hyväksymiseksi vaaditaan tietty määrä jäsenvaltioita ja heidän ääniään (Nizzan säännöt) tai tietty jäsenvaltioiden väkiluku (Lissabonin säännöt). Määräenemmistöä käytettäessä tyhjän äänestäminen katsotaankin usein erimielisyyden merkiksi, mutta sitä pidetään lievempänä ”protestoinnin” muotona kuin varsinaista esitystä vastaan äänestämistä.

Neuvoston äänestykset

Kuviossa 1 on esitetty, kuinka usein jäsenvaltiot äänestivät esitystä vastaan tai äänestivät tyhjää neuvoston tehdessä päätöksiä neljän vuoden aikaperiodilla syksystä 2009 syksyyn 2013. Kuvio osoittaa selvästi, miten taipumus äänestää neuvoston enemmistön kantaa vastaan vaihtelee suuresti eri maiden välillä. Kyseisellä ajanjaksolla ylivoimaisesti eniten neuvoston päätöksiä vastaan äänesti Iso-Britannia. Kaiken kaikkiaan tutkittavalla ajanjaksolla neuvosto päätti 430 esityksestä. Näistä 46 tapauksessa Iso-Britannia äänesti enemmistön mielipidettä vastaan tai tyhjää eli yli kymmenessä prosentissa päätöksistä. Vaikka Iso-Britannia on

tyypillisesti aikaisemminkin kuulunut niiden maiden joukkoon (ks. van Aken 2012, 45), jotka äänestävät selvästi keskimääräistä jäsenvaltiota useammin muita vastaan, on tämä määrä poikkeuksellisen suuri. Kasvanut eurokriittisyys Iso-Britanniassa ja konservatiivien asema maan päähallituspuolueena näkyy selkeästi myös maan kasvaneena kriittisyytenä neuvoston päätöksenteossa.



Kuvio 1. Ei- ja tyhjää-äännet neuvostossa 14.7.2009–14.7.2013. Kroatia ei ole taulukossa mukana, koska se liittyi EU:hun vasta 1.6.2013.

Lähde: VoteWatch Europe, www.votewatch.eu.

Iso-Britannian jälkeen seuraavina ”kriittisinä” jäsenvaltioina neuvossa ovat Saksa, Itävalta, Alankomaat ja Tanska. Itävaltaa lukuun ottamatta nämä maat ovat aikaisemminkin olleet kärkipäässä, kun neuvoston ei-äänestäjiä on listattu (van Aken 2012; Hosli ym. 2011;

Mattila 2008; Mattila ja Lane 2001). Vähiten neuvoston enemmistöä vastaan äänestivät tarkasteluajanjaksolla pienet tai keski-suuret jäsenvaltiot, kuten Kypros, Liettua, Kreikka, Latvia ja Luxemburg. Joukossa on myös yksi EU:n suurista jäsenvaltioista eli Ranska, joka ei äänestänyt kertaakaan neuvoston enemmistöä vastaan eikä edes tyhjää. Tämä on tyypillistä Ranskassa valitulle neuvoston päätöksenteon yksimielisyyttä korostavalle toimintalinjalle. Joidenkin arvioiden mukaan Ranskan edustajia on suoraan kielletty äänestämästä enemmistöä vastaan neuvostossa (Novak 2013, 12).

Suomi sijoittuu kuviossa 1 jäsenmaiden keskivaiheille. Suomi äänesti tarkasteltavalla neljän vuoden aikajaksolla kolme kertaa ei ja neljä kertaa tyhjää. Kaikki Suomen ei-äännet annettiin talous- ja rahoitusneuvoston äänestyksissä, mikä kuvastanee aikaisempien tutkimusten havaintoa siitä, että EU:n nettomaksajat eli tyypillisesti Euroopan pohjoisemmat valtiot ovat hiukan nettosaajia aktiivisempia ei-äänestäjiä (Hosli ym. 2011) ja näkemyserot korostuvat erityisesti budjettikysymyksissä. Suomen sijoitus äänestystaulukon keskivaiheilla pysyy suhteellisen vakaana, kun asiaa tarkastellaan pidemmällä koko Suomen EU-jäsenyyden kattavalla aikavälillä (van Aken 2012, 45). Ainoastaan jäsenyytensä alkuvaiheessa Suomi vältteli avoimesti neuvoston enemmistön haastamista äänestämällä (Mattila ja Lane 2001, 44), mutta sittemmin Suomen vastustavien äänien määrä on pysynyt EU-maiden keskitasolla.

Tutkimusten mukaan siihen, kuinka usein yksittäiset jäsenvaltiot äänestävät muita vastaan neuvostossa vaikuttavat useat eri tekijät. Neuvostossa edustettuna olevan hallituksen puoluekoostumus vaikuttaa odotetulla tavalla: integraatioon kriittisemmin suhtautuvat hallitukset äänestävät useammin muita vastaan kuin integraatioon suopeammin suhtautuvat hallitukset (Mattila 2004). Lisäksi vasemmistoa edustavat hallitukset äänestävät 'ei' keskimäärin hiukan useammin kuin oikeistoa edustavat hallitukset, tosin tämä vaikutus näkyy selvemmin vanhoissa EU:n jäsenmaissa (Hosli ym. 2011). Koska hallituksen ideologisella koostumuksella on näin oma vaikutuksensa, hallituksen vaihtuessa usein maan äänestyskäyttäytyminenkin muuttuu jonkin verran (Hagemann ja Hoyland 2008). Kaiken kaikkiaan suuret muutokset ovat kuitenkin hallitusten vaihtuessakin harvinaisia. Usein jäsenvaltioiden

äänestyskäyttäytyminen onkin yllättävän tasaista vallassa olevasta hallituksesta huolimatta.

Myös neuvoston kiertävällä puheenjohtajuudella on huomattu olevan oma merkityksensä. Puheenjohtajavaltiot äänestävät oman kautensa aikana esityksiä vastaan selkeästi harvemmin kuin muut neuvoston jäsenvaltiot (Mattila 2004; Hosli ym. 2011). Tälle on esitetty kaksi selitystä. Ensinnäkin puheenjohtajavaltio johtaa asioiden valmistelua neuvostossa, mikä tarkoittaa sitä, että sillä voi olla mahdollisuuksia ohjata lopullisia päätöksiä lähemmäs sen omia tavoitteitaan, jolloin esitystä vastaan äänestämisen tarve on tietysti pienempi (Thomson 2008; Warntjen 2008). Lisäksi puheenjohtajan täytyy myös pyrkiä löytämään kiistanalaisista asioista suurimmalle osaa jäsenvaltioista kelpaava kompromissiesitys. Puheenjohtajan äänestäminen itse valmistelemaansa kompromissiehdotusta vastaan olisi tietysti hiukan omalaatuista.

Kuten aiemmin jo todettiin, neuvostossa vallitsee ns. konsensuskulttuuri eli päätöksenteossa pyritään yksimielisyyteen ja enemmistöä vastaan äänestäminen on suhteellisen poikkeuksellista. Kuvion 1 esittämänä aikaperiodina keskimääräinen jäsenvaltio äänesti 'ei' viisi kertaa ja tyhjää kuusi kertaa kun päätöksiä tehtiin kaikkiaan 430. Syynä ei-äänten harvinaisuuteen ei välttämättä ole se, että yksittäiset jäsenmaat eivät olisi tyytymättömiä tehtyyn päätökseen (Mattila 2004, 31). Sen sijaan voi olla, että päätettävä asia ei ole yksittäisen jäsenmaan kannalta niin tärkeä, että se haluaisi liittää päätökseen oman kielteisen kantansa. Maat usein äänestävätkin avoimesti päätöksiä vastaan vain silloin, kun asia on erityisen tärkeä ja äänestyksen lopputulosta seurataan kotimaan medioissa tai kyseessä on hallituspuolueiden läheisille sidosryhmille erityisen merkittävä asia.

Neuvoston toimintaa analysoivan tutkimuksen mukaan pyrkimys äänestysten välttämiseen on keskeinen osa neuvoston kulttuuria (Novak 2013). Kyse on siis vahvasta normista, joka ohjaa jäsenvaltioiden toimintaa neuvoston päätöksenteossa. Viralliset erimielisyyden ilmutukset äänestämisen muodossa rikkovat neuvoston perinteistä toimintatapaa, ja niitä suvaitaan vain jäsenvaltioille tärkeissä tapauksissa. Joskus tätä normia on yritetty uudistaa. Ruotsin liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1995 ja Puolan vuonna 2004 kumpikin maa valitsi aluksi toimintatavakseen avoimuuden strategian (Mattila 2004, 41; Novak

2013, 8). Ne ilmoittivat kantansa jo valmistelun alkuvaiheissa ja myös äänestivät avoimesti päätöksiä vastaan silloin, kun eivät saavuttaneet tavoitteitaan. Hyvin nopeasti kumpikin maa joutui luopumaan strategiastaan, koska se ei sopinut hyvin yhteen neuvoston perinteisten työskentelytapojen kanssa. Valmistelun aikana jäsenvaltiot neuvottelevat puheenjohtajavaltion johdolla erilaisista kompromisseista, joiden avulla esityksille saadaan mahdollisimman laaja tuki. Koska Ruotsi ja Puola oman tiukan linjansa mukaisesti eivät olleet valmiita muuttamaan kantansa, muut jäsenmaat kokivat näiden maiden kanssa neuvottelemisen hyödyttömäksi, ja ne jäivätkin tällä tavoin keskusteluiden ulkopuolelle. Tämä pakotti pian molemmat maat muuttamaan työskentelytapojaan ja ainakin osittain omaksumaan neuvoston perinteisen kompromissihakuisen työskentelytavan.

Koalitiot äänestyksissä

Koska äänestäminen neuvostossa on suhteellisen harvinaista, ei ole yllättävää, että suuri osa vastustavista äänistä tulee yksittäisiltä jäsenvaltioilta, eikä suinkaan valtioiden muodostamilta koalitioilta. Noin puolessa selaisissa päätöksissä, joissa annetaan vastustavia ääniä, vastustajana on yksittäinen jäsenvaltio (van Aken 2012, 57–48). Noin 19 prosentissa kaksi maata äänestää yhdessä muita vastaan ja noin 14 prosentissa kolme maata muodostaa vastustavan koalition. EU:n laajentuessa tilanne on kuitenkin hieman muuttunut. Jäsenvaltioiden määrän kasvaessa myös vastustavien koalitioiden koko on jonkun verran kasvanut (Mattila 2009).

Vaikka koalitioita neuvoston äänestyksissä on suhteellisen pieni määrä, voidaan niitä tutkimalla analysoida, mitkä jäsenvaltiot useimmin äänestävät yhdessä muita vastaan ja mitä tämä kertoo jäsenmaita ryhmiin jakavista jakolinjoista. Tällaisten tutkimusten yleinen havainto on, että neuvostossa päätettävät asiat jakavat jäsenvaltioita ryhmiin lähinnä tapauskohtaisesti eli varsinaisia pysyviä ryhmittymiä päätöksenteossa ei ole (Thomson 2011, 76). Näin ei voida erottaa toisistaan vakiintuneita maaryhmiä, joita voitaisiin kutsua häviäjien tai voittajien ryhmiksi.

Joitakin säännönmukaisuuksia äänestyskoalitioissa voidaan kuitenkin erottaa. Selkein neuvoston jäsenvaltioita äänestyksissä jakava tekijä on etelä–pohjoinen-ulottuvuus. Silloin kun äänestäminen neuvostossa perustuu koalitioihin EU:n eteläiset jäsenvaltiot todennäköisemmin äänestävät yhdessä ja eri tavalla kuin pohjoiset jäsenvaltiot (esim. Mattila ja Lane 2001; Thomson 2011, 62–63). Pohjoisten jäsenvaltioiden ryhmän muodostavat tyypillisesti Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Suomi, kun taas eteläiseen ryhmään kuuluvat Espanja, Italia, Kreikka ja Portugali. EU:n laajentuessa tämä asetelma on kuitenkin muuttunut etelä–pohjoinen–itä-asetelmaksi eli unionin uudet Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat muodostaneet oman ryhmänsä (Mattila 2009; Plechanovová 2010; Thomson 2011, 64).

Thomson (2011) on tutkinut tarkemmin, minkälaisissa asioissa edellä mainitut koalitiot syntyvät, koska näin pystytään myös tulkitsemaan sisällöllisesti maita jakavia erimielisyyksiä. Hänen tutkimuksensa mukaan kyse on sääntelyyn ja erilaisiin EU:n tukiin liittyvistä näkemyksistä. Pohjoiset jäsenvaltiot tyypillisesti haluavat kevyempää julkista EU-tason sääntelyä ja pienempiä tulonsiirtoja jäsenvaltioiden välillä kuin eteläiset jäsenvaltiot. Uudet jäsenvaltiot puolestaan useimmiten kannattavat kevyempää sääntelyä, mutta hyväksyvät kyllä laajemmat maiden väliset tulonsiirrot.

Silloin kun Suomi äänestää neuvostossa, se kuuluu useimmiten pohjoisten jäsenvaltioiden ryhmään. Sen tyypilliset äänestyskumppanit neuvostossa ovat Tanska, Ruotsi ja Alankomaat sekä usein myös Viro (Selck ja Kuipers 2005; Mattila 2009; Plechanovová 2011). Tarkemmin Suomen neuvottelupositioita ovat tutkineet Antti Pajala ja Mika Widgrén (2010). Heidän tutkimuksensa mukaan Suomi on onnistunut erittäin hyvin ajaessaan omia tavoitteitaan neuvoston neuvotteluissa. Suomen neuvotteluihin asettamat tavoitteet korreloivat kaikista jäsenmaista voimakkaimmin neuvotteluiden lopputuloksen kanssa, mikä osoittaa, että useimmiten Suomi on saanut näkökantansa ainakin jollakin tavoin näkyviin lopputuloksena olevassa lainsäädännössä. Myös kansainväliset vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet, että Suomi pienenä jäsenvaltiona on pärjännyt neuvoston neuvotteluissa vähintäänkin yhtä hyvin kuin keskimääräinen jäsenvaltio (Cross 2012),

useimmiten kuitenkin selvästi keskimääräistä jäsenmaata paremmin (Thomson 2011, 243; Golub 2012; Panke 2012).

Päätelmät

Euroopan unionin neuvosto on yhdessä Euroopan parlamentin kanssa EU:n merkittävin lakia säätävä instituutio. Tämä keskeinen asema huomioon ottaen sen rakenne ja toimintatavat ovat yleisesti hämmästyttävän huonosti tunnettuja. Koska neuvostossa ovat edustettuina EU:n jäsenvaltioiden hallitukset, on se nimenomaan areena, jossa jäsenmaiden kansalliset edut ja näkökulmat tuodaan esille ja näin poliittisen kamppailun kohteeksi. Neuvoston työskentelyssä kansalliset näkökohdat korostuvat aivan eri tavalla kuin esimerkiksi Euroopan parlamentissa, jossa päätöksenteko ja äänestykset seuraavat pääosin edustajien puoluelinjoja, ei heidän kansallisuuttaan.

Suomen valitsemaa linjaa neuvoston päätöksenteossa voidaan vertailevien tutkimusten pohjalta pitää vähintäänkin kohtuullisen onnistuneena. Suomi on jäsenyytensä aikana äänestänyt neuvostossa muita vastaan harvemmin kuin pohjoismaiset kumppaninsa, mutta silloin kun Suomi on yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa liittoutunut äänestämään enemmistöä vastaan, se on useimmiten tapahtunut juuri Ruotsin ja Tanskan kanssa.

Tyypillistä neuvoston toimintatavalle on yksimielisyyden tavoittelu ja äänestysten välttely. Tämä neuvoston pyrkimys korostaa ulospäin yksimielisyyttään on kuitenkin ongelmallinen demokraattisen vastuun ja tilivelvollisuuden kannalta. Neuvosto on päätöksentekijä, jonka lainsäädäntöpäätöksillä on vaikutuksia satoihin miljooniin eurooppalaisiin. Usein myös nähdään, että neuvostossa omaa valtiotaan edustavien ministerien tehtävä on edesauttaa sellaisia päätöksiä, jotka hyödyttävät heidän oman maansa kansalaisia. Koska neuvoston päätöksenteko perustuu laajalti erimielisyyksien avoimen esiintuomisen välttelyyn, kansalaisten, medioiden ja järjestöjen on vaikea arvioida oman maansa edustajiensa toimintaa neuvostossa. Avoimempi äänestyskulttuuri mahdollistaisi hallitusten ja ministerien toiminnan kriittisen arvioin-

nin ja edesauttaisi myös omalta osaltaan parempitasoisen kansallisen tason julkisen keskustelun luomista EU-politiikasta.

VIITTEET

1. Neuvoston verkkosivuilta löytää laajasti tietoa neuvoston toiminnasta: <http://ue.eu.int/>
Neuvoston (ja parlamentin) päätöksistä, äänestyksistä jne. löytää hyvin tietoa VoteWatch Europe palvelusta: <http://www.votewatch.eu/>
2. Lisäksi sekaannuksia voi aiheuttaa *Euroopan neuvosto (Council of Europe)*, joka on EU:sta erillinen Euroopan valtioiden muodostama kansainvälinen järjestö.

LÄHTEET

- Cross, James P. 2012. Everyone's a winner (almost): Bargaining success in the Council of Ministers of the European Union. *European Union Politics* 14:1, 70–94.
- European Commission. 2012. *Public Opinion in the European Union*. Standard Eurobarometer 78, Autumn 2012.
- Eurostat. 2012. *Key Figures on Europe 2012*. European Commission.
- Golub, Jonathan. 2012. How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy* 19:9, 1294–1315.
- Hagemann, Sara ja Hoyland, Björn. 2008. Parties in the Council? *Journal of European Public Policy* 15:8, 1205–1221.
- Hayes-Renshaw, Fiona ja Wallace, Helen. 2006. *The Council of Ministers*. Toinen korjattu painos. Basingstoke: Palgrave-MacMillan.
- Heisenberg, Dorothee. 2005. The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research* 44, 65–90.

- Hosli, Madeleine, Mattila, Mikko ja Uriot, Marc. 2011. Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States. *Journal of Common Market Studies* 49:6, 1249–1270.
- Häge, Frank M. 2008. Who Decides in the Council of the European Union? *Journal of Common Market Studies* 46:3, 533–558.
- Kóczy, Lázló Á. 2012. Beyond Lisbon: Demographic trends and voting power in the European Union Council of Ministers. *Mathematical Social Sciences* 63, 152–158.
- Mattila, Mikko. 2004. Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 43, 29–50.
- Mattila, Mikko. 2008. Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement. Teoksessa Daniel Naurin ja Helen Wallace (toim.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 23–35.
- Mattila, Mikko. 2009. Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research* 48, 840–857.
- Mattila, Mikko ja Lane, Jan-Erik. 2001. Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics* 2:1, 31–52.
- Neuvoston pääsihteeristö. 2011. *Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn opas*. Marraskuu 2011.
- Novak, Stéphanie. 2013. The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 51:6, 1091–1107.
- Nugent, Neil. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. 7. painos. Basingstoke: Palgrave-MacMillan.
- Panke, Diana. 2012. Negotiation effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations. *Comparative European Politics* 10, 111–132.
- Pajala, Antti ja Widgrén, Mika. 2010. Suomen neuvottelupositiot Euroopan unionin neuvostossa vuosina 1995–2004. *Politiikka* 52:1, 44–53.
- Plechanová, Běla. 2010. The EU Council enlarged: North–South–East or core–periphery? *European Union Politics* 12:1, 87–106.
- Plechanová, Běla. 2011. Coalitions in the EU Council: Pitfalls of Multidimensional Analysis. *AUCO Czech Economic Review* 5, 249–266.

- Selck, Torsten J. ja Kuipers, Sanneke. 2005. Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process. *Journal of European Public Policy* 12:1, 157–176.
- Thomson, Robert. 2008. The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies* 46:3, 593–617.
- Thomson, Robert. 2011. *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Aken, Wim. 2012. *Voting in the Council of the European Union. Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995–2010)*. Swedish Institute for European Policy Studies, 2012:2.
- Warntjen, Andreas. 2008. The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis. *European Union Politics* 9:3, 315–338.

Osa 2

Euroopan
unionin
legitimiteetin
kriittiset
osa-alueet

EU turvallisuus- ja globaalipoliittisena toimijana

JUHA JOKELA

Johdanto

Euroopan unioni syntyi edistämään kansantalouksien jälleenrakennusta ja tasapainottamaan eurooppalaisten valtioiden välisiä valtasuhteita maailman sotien jälkeisessä Euroopassa. EU:ssa harjoitettavan taloudellisen ja poliittisen yhteistyön on katsottu luoneen puitteet keskinäisen luottamuksen ja vakaiden olojen rakentamiselle kylmän sodan varjossa eläneessä Länsi-Euroopassa. Neuvostoliiton romahtaessa EU:n vaurautta, vakautta ja turvallisuutta luova rooli korostui entisestään. Sen laajentumis- ja naapuruuspolitiikat ovat olleet keskeisessä asemassa Euroopan mukautumisessa lähihistoriansa suurimpaan murrokseen. Yhdysvaltojen ja Naton turvatessa Euroopan alueellisen koskemattomuuden EU on turvallisuuspolitiikassaan keskittynyt kriisinhallintaan ja rauhanrakentamiseen.

Samaan aikaan EU:n rooli on korostunut globalisaation edistämisessä ja siihen sopeutumisessa. EU:n keskeiset hankkeet – sisämarkkinat ja yhteisvaluutta euro – ovat tähän asti vahvistaneet Euroopan globaalia painoarvoa. EU on ollut muovaamassa globaaleja hallintamekanismeja ja luonut yhteisille arvoille perustuvan ulkopoliitiikan. Euroopan taloudellisten etujen turvaamisen lisäksi EU toimii demokratian, lailisuusperiaatteen ja kansainvälisen lain sitovuuden edistämiseksi. Sen ulkopoliittisen toiminnan keskiössä on ylikansallisen sääntelyn lisäämi-

nen ja monenkeskisten instituutioiden vahvistaminen. Turvallisuuspolitiikassa EU:n katsotaan omaavan ainutlaatuisia välineitä sotilaallisessa ja siviilikriisinhallinnassa. Suomelle EU:n turvallisuus- ja globaalipoliittinen toiminta on ollut integraatioon osallistumisen yksi keskeisistä perusteista. EU:n turvallisuus- ja globaalipoliittiseen toimintaan liittyy myös suuria haasteita. Keskeisin niistä on niin sanottu resurssien ja odotuksien välinen kuilu. Unionin katsotaan olevan poliittisesti liian hajanainen, jotta se pystyisi täyttämään kansalaisten, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten toimijoiden odotukset.

Tässä artikkelissa tarkastellaan EU:n turvallisuus- ja globaalipoliittista toimintaa ja toimijuutta. Sen ensimmäisessä osassa luodaan katsaus EU:n kehittymisen merkitykseen Euroopan turvallisuudelle. Toisessa osassa käsitellään EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymistä. Lopuksi tarkastellaan EU:n globaalia asemaa ja toimintaa laajemmin sen edelleen kehittyvän ja laaja-alastuvan ulkopoliittisen toiminnan kentällä.

Euroopan unioni ja Euroopan turvallisuus

EU sai vuonna 2012 Nobelin rauhanpalkinnon. Valinnantekijät totesivat, että päätös perustui EU:n vakautta luovaan rooliin Euroopassa. Arvioiden mukaan Nobelin valintakomitea halusi muistuttaa unionia ja eurooppalaisia integraation perusarvoista ja menestyksestä aikana, jolloin usko rahoitus- ja talouskriisin repimän unionin tulevaisuuteen horjui. EU:n ja sen jäsenmaiden mukaan unioni syntyi edistämään ensisijaisesti taloudellista yhteistyötä ja toimintaa. Tämän nähtiin myös tasapainottavan eurooppalaisten valtioiden valtasuhteita. Eurooppalaisten suurvaltojen keskinäisen kilpailun nähtiin osaltaan johtaneen kahteen maailmanhistorian tuhoisampaan sotaan.

Taloudellisen yhteistyön ja alati syvenevän integraation on katsottu luoneen puitteet eurooppalaisten valtioiden keskinäisen luottamuksen ja yhteisen turvallisuuden rakentamiselle. Toisistaan riippuvien talousjärjestelmien katsottiin tehokkaasti vähentävän uusien aseellisten konfliktien mahdollisuutta nostamalla sodankäynnin taloudelliset kustannukset liian korkeiksi ja lisäävän poliittista ja sosiaalista yhteenkuu-

luvuuden tunnetta. Lisäksi integraation institutionalisoinnin on nähty luovan kestävät raamit yhteisten taloudellisten tavoitteiden asettamiselle ja erimielisyyksien ja politiikkojen yhteensovittamiselle.

Euroopan integraation roolia rauhan ja vakauden edistämässä on vaikea sivuuttaa. Sen peruslogiikka on näyttänyt toimivan hyvin, ja sodan mahdollisuutta EU:n jäsenvaltioiden välillä pidetään nykyisin miltei mahdottomuutena. Toisaalta, integraatio ei ole ollut ainoa Länsi-Euroopan yhdentymiseen vaikuttanut tekijä.

Nykymuodossaan tunnettu integraatio otti ensimmäisiä askeliaan toisen maailman sodan voittajien jakamassa Euroopassa. Kylmän sodan syttymisen myötä siitä kehittyi leimallisesti läntisen Euroopan taloudellista ja myöhemmin poliittista kehitystä viitoittava tekijä. Puolustusyhteistyö osoittautui liian vaikeaksi länsieurooppalaisille valtioille, ja ensimmäiset yritykset synnyttää Eurooppalainen puolustusunioni kariutui 1950-luvulla. Toisaalta Yhdysvaltojen tarjoamat turvatakuut ja Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton muodostaminen mahdollistivat integraation suuntautumisen taloudelliseen yhteistyöhön.

Integraation voidaan myös katsoa heijastelleen joidenkin Länsi-Euroopan valtioiden halua nousta oman tulevaisuutensa arkkitehdeiksi. Euroopan maailmanpoliittinen asema heikkeni sotien ja siirtomaavallan päättymisen myötä. Yhdysvallat ja Neuvostoliitto nousivat maailmantalouden ja -politiikan vetureiksi. Aiemmin maailmaa hallinneesta Euroopasta muodostui Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton valtapyrkimysten kohde ja kylmän sodan taistelutanner. Eurooppaan kohdistunut sotilaallinen uhka ja poliittinen paine ajoivat länsieurooppalaisia valtioita tiiviimpään yhteistyöhön.

Tämä perusasetelma heijastui myös Suomen integraatiopolitiikkaan. Suomen tavoitteleva puolueeton asema ja Neuvostoliiton kriittinen suhtautuminen länsi-integraatioon ajoi Suomen integraation ulkokehälle. Suomi pyrki kuitenkin mahdollisuuksiensa mukaan osallistumaan länsi-integraatioon turvatakseen taloudelliset etunsa Länsi-Euroopan markkinoilla (Rehn 1993). Suomi pystyi myös tiivistämään yhteistyötään Pohjoismaiden kanssa, joista kolme kuului sotilasliitto Natoon ja yksi EU:n edeltäjään, Euroopan (talous)yhteisöön. Pohjoismaismaat sopivat myös työvoiman ja kansalaisten vapaasta liikkumisesta vuosikymmeniä ennen Euroopan unionia.

Euroopan unionin perustaminen Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 on integraation keskeisimpiä käännekohtia. Länsi-Euroopan kansatalouksien heikko tila ja ajoittainen kriisiytyminen johtivat unionin laajentumiseen ja integraation syvenemiseen 1970- ja 1980-luvuilla. Iso-Britannia ja Tanska liittyivät unioniin 1970-luvun alussa; Espanja, Portugali ja Kreikka 1980-luvun alkupuolella. Integraatiota eteenpäin vievä voima oli uusien markkina-alueiden integroiminen ja sisämarkkinoiden luominen. Sisämarkkinat johtivat myös valuuttunionin ja poliittisen unionin synnyttämiseen Maastrichtissa. Yhteisten sisämarkkinoiden nähtiin hyötyvän yhteisestä rahasta. Yhteinen raha puolestaan edellytti unionin poliittisten rakenteiden vahvistamista.

Syvenevä taloudellinen ja poliittinen integraatio heijastui myös Euroopan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tiivistyvä integraatio teki unionista merkittävän toimijan maailmantaloudessa ja -politiikassa ja keskustelu yhteisestä ulkopoliittisesta toiminnasta kiihtyi 1980-luvulla. Keskustelussa kiinnitettiin huomiota unionin ulkoiseen toimijuuteen ja edustautumiseen niillä talouspolitiikan osa-alueilla, joissa sillä oli merkittävä rooli. Samanaikaisesti perinteinen turvallisuuspoliittinen yhteistyö otti ensi askeliaan EU:ssa niin sanotun Euroopan poliittisen yhteistyön puitteissa. Keskustelu suodattui myös Maastrichtin sopimuksen, jossa perustettiin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

Sopimuksen allekirjoittajat totesivat, että unioni ja sen jäsenvaltiot määrittelevät ja toimeenpanevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, joka kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueet. Jäsenvaltiot myös sitoutuivat tukemaan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa aktiivisesti lojaaliuden ja solidaarisuuden hengessä. Ne myös lupasivat pidättyä kaikesta toiminnasta, joka on ristiriidassa unionin etujen kanssa tai mikä heikentäisi unionin mahdollisuuksia toimia yhdistävänä voimana kansainvälisissä suhteissa (Euroopan unioni 1992). Lisäksi sopimus mahdollisti yhteisen puolustuspolitiikan kehittämisen.

Nykyisen Euroopan unionin perustamista Maastrichtissa vuonna 1992 väritti myös kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton romahtaminen. Neuvostoliitto aloitti vetäytymisen itäisestä Euroopasta 1980-luvun lopulla, ja jaetun Euroopan symbolina pidetty Berliinin muuri murtui vuonna 1989. Nämä historialliset tapahtumat aloittivat

laajan ja nopean taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen muutoksen Euroopassa (Dunbabin 1996, 452–465). Eurooppalaisten valtioiden määrä kasvoi Neuvostotasavaltojen irtautuessa ja joidenkin Itä-Euroopan valtioiden jakautuessa. Uudet maat päättivät siirtyä markkinatalouteen perustuviin talousjärjestelmiin ja liberaaliin demokratiaan perustuviin poliittisiin järjestelmiin. Lisäksi ne ilmaisivat halukkuutensa liittyä Länsi-Euroopan puolustuspoliittisiin järjestelmiin (Nato) ja taloudellispoliittisiin rakenteisiin (EU).

Euroopan unionin roolia tämän murroksen hallinnassa ei voi sivuuttaa. Unionin laajentumispoliittikkaa pidetään laajasti sen ulkosuhteiden tehokkaimpana välineenä vaikuttaa EU:n naapuriston vakauteen ja kehitykseen. Unioni ei kuitenkaan ollut ainoa toimija kylmän sodan jälkeisen Euroopan yhdistämisessä ja vakauttamisessa. Yhdistyneillä Kansakunnilla (YK) oli oma roolinsa muun muassa uusien valtioiden tunnustamisessa ja legitimoimisessa. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (Etyk) ja sittemmin järjestö (Etyj) toimi myös aktiivisesti esimerkiksi kansallisten vähemmistökysymysten ratkaisemiseksi. Varsovan liiton purkautumisen jälkeen järjestön asema oli nousujohteinen. Joidenkin arvioiden mukaan myös Nato pitäisi purkaa ja Etyj nousta merkittävään asemaan yhdistyneen Euroopan turvallisuusarkkitehtuurissa (Fierke and Wiener 2001, 121). Naton laajentumisen pelättiin osaltaan luovan uusia jakolinjoja Eurooppaan työntämällä Länsi-Euroopan rajaa kauemmas itään.

Natoa ei kuitenkaan purettu, ja sotilasliitto lisäsi yhteistyötään Euroopassa. Vuonna 1994 käynnistetty rauhankumppanuusyhteistyö pyrki vakauttamaan entisen Varsovan liiton maiden asemaa ja edistämään niiden asevoimien demokratisoimista. Puolustusliitto päätti myös avata ovensa uusille jäsenille ja asetti jäsenyydelle kandidaattimaiden kehitykseen vaikuttavia ehtoja. Näistä keskeisimmät olivat toimiva demokraattinen poliittinen järjestelmä, markkinatalous, kansallisten vähemmistöjen aseman turvaaminen, sitoutuminen ristiriitojen rauhanomaiseen ratkaisuun, kyky ja halu osallistua sotilaallisesti Naton operaatioihin sekä sitoutuminen demokraattisiin sotilaiden ja siviilihallinnon suhteisiin ja rakenteisiin (Nato 2013).

Sekä Natossa että EU:ssa kiisteltiin kuitenkin laajentumisen vaikutuksista järjestöjen toimintaan. Natossa haluttiin varmistua siitä, että

sotilasliiton resurssit ovat riittävät takaamaan jäsenmaiden turvallisuus kollektiivisesti. EU:ssa kannettiin huolta mittavan laajentumisen taloudellisista ja poliittisista vaikutuksista. Uusien kehittyvien markkinoiden integroimisella unionin sisämarkkinoihin, maatalouspolitiikkaan ja rakenne- ja koheesiopolitiikkaan olisi kauaskantoisia vaikutuksia. Ihmisten vapaan liikkumisen nähtiin vaikuttavan muun muassa työmarkkinoihin ja jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen. Uudet jäsenet kääntäisivät myös unionin maatalous- ja rakennepolitiikan rahavirrat itään.

Yksi keskeisistä huolista liittyi Maastrichtin sopimuksessa viitoitettuun prosessiin, jonka mukaan EU kulki kohti entistä syvempää unionia. Maastrichtin sopimuksessa sovittiin ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön lisäksi myös talous- ja rahaliiton EMU:n luomisesta ja siirtymisestä yhteiseen valuuttaan ja valuuttapolitiikkaan. Sopimuksen kolmas ulottuvuus koski oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön tiivistämistä. Samassa yhteydessä unionin toimielinten luonnetta tarkistettiin ja päätöksentekojärjestelmää virtaviivaistettiin. Tavoitteena oli edistää unionin tehokkuutta, toimivuutta ja demokraattisuutta. Mittavan laajentumisaallon katsottiin vaikeuttavan EU:n toimintakykyä. Tämä huoli oli jo esitetty vuonna 1995 toteutuneen laajentumisen yhteydessä, jolloin Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät unioniin. Muun muassa Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors suhtautui neuvottelujen avaamiseen näiden maiden ja Norjan kanssa 1980-luvun lopussa alussa suhteellisen nyrpeästi (Hayes 2011, 17). Vuonna 1995 liittyneet jäsenet joutuivat myös vakuuttamaan, että ne sitoutuvat varauksetta Maastrichtin sopimukseen. Tässä yhteydessä Suomi luopui puolueettomuuspolitiikastaan, koska sen katsottiin olevan ristiriidassa unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Suomi päätti kuitenkin pysyä sotilaallisesti liittoutumattomana maana, vaikka se aloitti yhteistyön Naton rauhankumppanuusohjelman kanssa.

Laajentumiskeskustelu kuitenkin jatkui vilkkaana vuoden 1995 jälkeen, ja mittavan itälaajentumisen hyötyjä korostavat argumentit voittivat. Vuonna 1997 EU päätti aloittaa jäsenneuvottelut kuuden uuden jäsenmaan kanssa, ja 1999 listalle lisättiin toiset kuusi valtiota ja Turkille myönnettiin ehdokasmaastatus, vaikka neuvottelujen aloittamista sen kanssa lykättiin. Laajentumisen nähtiin hyödyttävän koko

Euroopan taloutta, poliittista kehitystä ja vakautta sekä turvallisuutta. Unioniin liittymisen ehdot olivat tiukat ja niiden katsottiin edistävän ehdokasmaiden laajamittaisten uudistuksien pysyvyyttä. Samassa yhteydessä aloitettiin unionin suuritöinen uudistaminen. Perussopimusmuutoksilla ja perustuslaillisen sopimuksen neuvottelujen avaamisella pyrittiin yhtäältä turvaamaan laajentuvan unionin toimintakyky sekä syventämään integraatiota. Tämän katsottiin myös edistävän mahdollisuuksia puuttua uusien jäsenmaiden kehitykseen niiden liittyttyä unioniin.

Unionin uudistamisessa ei kuitenkaan onnistuttu täysimittaisesti. Asetettuihin tavoitteisiin ei kaikilta osin päästy, ja perustuslaillisen sopimuksen kaatuessa Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä prosessi vaikeutui ja lykkääntyi entisestään. Laajentumisen on myös katsottu lisänneen unionin eripuraisuutta ja siten vaikuttaneen sen toimintakykyyn. Toisaalta laajentuminen on kiistatta lisännyt Euroopan vakautta ja turvallisuutta. Laajentumisprosessilla on ollut keskeinen merkitys Itä-Euroopan valtioiden kehityksessä ja pysyvien uudistusten läpiviennissä. EU:n perussopimukset ovat sitouttaneet uudet jäsenvaltiot EU:n arvoihin ja normeihin ja tarjonneet oikeuspohjan puuttua epäkohtiin erityisesti jäsenyysneuvottelujen yhteydessä ja myös jäsenyysoloissa.

EU:n laajentumisinnon katsotaan kuitenkin laantuneen. Sen ovi on edelleen auki Länsi-Balkanin maille ja ainakin raollaan Turkille. Itälaajentumiseen liittyneet ongelmat ovat kuitenkin tiukentaneet neuvotteluprosessia. Lisäksi EU ei ole avannut jäsenyysmahdollisuutta nykyistä pidemmälle itään tai etelään, vaan tyytynyt lisäämään taloudellista ja poliittista yhteistyötä naapurustopolitiikan keinoin. Naapurustopolitiikan menestystä on tässä vaiheessa liian varhaista arvioida, mutta sillä ei ole päästy yhtä tehokkaisiin ja nopeisiin muutoksiin kuin laajentumispolitiikalla. Yhteistyösopimuksien ei katsota tarjoavan maille yhtä vahvaa kannustinta EU:n arvojen ja normien mukaisiin uudistuksiin kuin varsinainen EU-jäsenyys. Toisaalta kaikki EU:n itäisen ja eteläisen naapuruston maat eivät ole kiinnostuneita varsinaisesta jäsenyydestä. Jäsenyysneuvottelujen takkuaminen Turkin kanssa on myös vähentänyt Turkin jäsenyyshaluja. EU:n nykyisen talouskriisin katsotaan kääntäneen unionin ja sen jäsenmaiden huomion sisäisiin asioihin ja uni-

onin uudistamiseen. Laajentumisen katsotaan jatkuvan hitaammin ja varovaisemmin kuin aiemmin.

Euroopan unioni turvallisuuspoliittisena toimijana

Kylmän sodan päättymistä seurannut laajamittainen murros johti myös kansallisuusaatteen nousuun, kilpailuun ja sotilaallisiin konflikteihin Euroopassa. Samaan aikaan kun Euroopan unioni julisti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan syntyneen, eurooppalaisten olohuoneet täyttyivät verisistä uutiskuvista Jugoslavian hajoamiseen liittyvistä sodista ja kansanmurhista. Inhimillisen kärsimyksen ja sotien eskaloituessa uusi ja uljas Maastrichtissa syntynyt Euroopan unioni näytti eurooppalaisille ja muulle maailmalle eripuraiselta ja kyvyttömältä toimijalta sotien ennaltaehkäisyssä ja rauhan palauttamisessa mantereelle. EU ei toki ollut ainoa kriisinhallinnassa epäonnistunut toimija. Kansainvälinen yhteisö, erityisesti YK, osoittautui niin ikään tehottomaksi ja kyvyttömäksi ratkaisemaan Balkanilla leimahtaneita kiistoja ja sotia; ja myös Yhdysvallat epäröi aluksi puuttua tilanteeseen. Yhdysvaltojen politiikan kirkastuminen ja lopulta sen johtama sotilaallinen väliintulo vahvisti mielikuvaa määrätietoisesta suurvallasta ja poliittisesti hajanaisesta ja sotilaallisesti toimintakyvyttömästä Euroopan unionista.

Unionin neuvottomuus toisen maailman sodan jälkeen tuhoisimpien eurooppalaisten sotien edessä, johti EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan nopeaan kehitykseen 1990-luvun loppupuolella. Vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksessa sovittiin Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan luomisesta. Päätös johti nopeaan EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallintakyvyn kehittämiseen. Vuonna 1999 Helsingissä unioni sopi sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin soveltuvien 50 000 – 60 000 sotilaan vahvuisten joukkojen luomisesta. Vuonna 2004 Ranska ja Saksa tekivät ehdotuksen nopean toiminnan taistelujoukkojen perustamisesta. Tämän niin sanotun EU:n taisteluosaston vahvuudeksi tuli 1 500 sotilasta. Osastoa ei ole tarkoitettu sotatoimiin, vaan lähinnä rauhantuojaan ja vakauttajan rooliin. Osastolle määritellyt tehtävät kattavat muun muassa humanitaariset ja pelastustehtävät, evakuoointitehtävät tai lentokentän haltuunoton sekä rauhanturvaamisen ja rauhan

palauttamisen tarvittaessa aseellisin keinoin. Unionin turvallisuuspoliittista roolia korostettiin myös luomalla tehokkaammat päätöksentekojärjestelmät yhteiselle politiikalle ja perustamalla korkean edustajan virka Euroopan unionin neuvostoon. Vuonna 2003 jäsenmaat sopivat korkean edustajan johdolla EU turvallisuuspoliittisesta strategiasta. Turvallisuushaasteiden ja niihin puuttumisen lisäksi strategiassa linjattiin EU:n globaalipoliittista roolia ja strategiaa.

EU:n kehittyvä kriisinhallintatoiminta ei ole rajoittunut ainoastaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sotilaallisten suorituskykyjen rinnalla on määrätietoisesti kehitetty siviilikriisinhallintatoimintaa. Kehityksen taustalla ovat vaikuttaneet kokemukset Jugoslavian hajoamisesta ja sodista. Rauhan palauttamisen jälkeen rauhanturvaamisen lisäksi on tarvittu laajamittaisia jälleenrakennustoimia rauhan ja vakauden takeeksi. Siviilioperaatioiden painopiste on ollut oikeusvaltiokehityksen tukemisessa; operaatioissa on pyritty vahvistamaan sodan runtelemien valtioiden oikeusjärjestelmiä, avustettu sotarikoksien tutkintaa ja poliisitoimintaa. EU:n nykyistä valmiutta yhdistää sekä sotilaallinen että siviilikriisinhallinta pidetään ainutlaatuisena ja tarpeellisenä resurssina myös Euroopan ulkopuolella.

Vuoteen 2013 mennessä Euroopan unioni on käynnistänyt yhteensä 30 sotilaallista ja/tai siviilikriisinhallintaoperaatiota, näistä 17 on edelleen käynnissä ja 13 on saatettu päätökseen. Kaikista operaatioista 19 on siviilioperaatiota, 10 sotilaallisia operaatioita ja yksi yhdistetty sotilaallinen ja siviilioperaatio. Operaatioista kuusi on käynnistetty Euroopassa, kaksi Kaukasuksella, yksi Keski-Aasiassa, yksi Kaakkois-Aasiassa ja 20 Afrikassa.

Viime aikoina on keskusteltu EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edelleen kehittämisestä. Uusien operaatioiden aloittamisessa on edetty jonkin verran varovaisemmin kuin ennen. Nopean toiminnan taistelujoukkoja ei ole vielä käytetty kertaakaan. Yhtenä ongelmana on mainittu joukkojen käyttöön liittyvät erimielisyydet jäsenvaltioiden kesken. Niiden käytöstä päätetään EU:ssa yksimielisesti. Esimerkiksi Suomen eduskunnassa on keskustelu joukkoihin sidottujen resurssien hyödyllisyydestä tilanteessa, jossa niille ei ole yhtäältä ollut tarvetta tai toisaalta niiden käytöstä ei ole päästy yksimielisyyteen.

Lissabonin sopimuksen toimeenpanon yhteydessä EU on pyrkinyt entistä kokonaisvaltaisempaan turvallisuuspoliittiseen toimintaan. Kriisinhallinnan rinnalle on entistä vahvemmin nostettu unionin ulkosuhteet koko komeudessaan, muun muassa kehitys- ja kauppapolitiittinen toiminta. Kehitys- ja kauppapolitiikan keinoin voidaan ennaltaehkäistä kriisejä, turvata oikeusvaltiokehitystä niin sanotuissa heikoissa valtioissa ja sodanjälkeisissä tilanteissa. Samalla unioni on pyrkinyt parantamaan rauhanvälitykseen liittyvää toimintakykyään. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on heijastunut esimerkiksi EU:n Afrikan sarvea ja Sahelin aluetta koskeviin strategioihin. EU:n neuvoston hyväksymä toiminta näillä alueilla pyrkii rakentamaan toimivia ja kestäviä poliittisia rakenteita, vahvistamaan konfliktin ratkaisua ja ennaltaehkäisyä, vähentämään alueilta nousevia turvallisuushuhtia, lisäämään talouskasvua ja tukemaan alueellista talousyhteistyötä. Toimivien valtiollisten ja alueellisten hallintajärjestelmien rakentaminen ja tukeminen globaalisti on liitetty myös osaksi unionin terrorismin vastaista politiikkaa. Kokonaisvaltaisella politiikalla on pyritty ehkäisemään radikalisoitumista ja torjumaan niin sanottujen heikkojen valtioiden ja alueiden luisumista ääriainesten käsiin tai muuntumasta turvasatamiksi terroristeille.

Sisämarkkinoiden turvaama ihmisten, tavaroiden ja pääomien vapaa liikkuminen on nostanut EU:n sisäisen turvallisuuden unionin ulkoisen turvallisuuspolitiikan rinnalle. Erityisesti terrorismin, maahanmuuton ja järjestyneen rikollisuuden on katsottu hämärtävän ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajaa. EU:n puitteissa käydyssä turvallisuuskeskustelussa on kiinnitetty huomiota myös tartuntatautien, ympäristöuhkien ja onnettomuuksien rajat ylittävään ulottuvuuteen. Unionin puitteissa on muun muassa kehitetty ja institutionalisoitu viranomaisyhteistyötä poliisitoiminnassa ja rajavallonnassa ja EU:n sopimus pohjaan on liitetty niin sanottu yhteisvastuulauseke, joka velvoittaa unionin ja jäsenvaltiot auttamaan terroristi-iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi joutunutta jäsenmaata.

Euroopan turvallisuuteen liittyvät muutokset ovat käynnistäneet keskustelun EU:n puolustuspolitiikan kehittämisestä. Nyt käynnissä olevassa keskustelussa alueellisen puolustuksen näkökulma on vahvistunut. Taustalla vaikuttaa yhtäältä geopoliittisen ajattelun voimistuminen Euroopassa ja sen lähialueilla, lähialueiden murrosprosessit, kuten

niin sanotun Arabikevään liikkeelle sysäämät kehityskulut ja konfliktit sekä Yhdysvaltojen strategisen painopisteen siirtyminen Aasiaan. Tätä taustaa vasten Euroopan katsotaan joutuvan ottavan entistä suuremman roolin alueellisen turvallisuuden takaamisessa sekä lähialueidensa konfliktien ratkaisussa. Uudistusten tarve on todettu erityisesti Libyan lentokieltoalueen toimeenpanoon liittyneiden resurssiongelmien takia. Eurooppalaisten johtorooli operaatiossa kärsi sotilaallisten resurssien puutteesta ja järjestelmien riippuvuudesta Yhdysvalloista. Eurooppa ei myöskään ollut poliittisesti yksimielisesti operaation takana. Tämän on nähty viestivän unionissa toteutettavan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rajoista. Libyan konfliktin ratkaisijaksi ei noussut EU, vaan Yhdysvaltojen tuella eurooppalaisten johtama halukkaiden koalitio ja puolustusliitto Naton sotilaalliset resurssit. Sotilaskielellä sanottuna Yhdysvaltojen katsottiin johtaneen operaatiota joukkojen takaa.

Toisaalta Euroopassa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota sotilaallisten toimintakykyjen säilyttämiseen ja kehittämiseen sekä puolustusvälineellisuuden tulevaisuuteen. Talouskriisi on ajanut monet EU:n jäsenmaista leikkaamaan puolustusmenojaan samaan aikaan kun nykyaikaisten asejärjestelmien hankinta- ja ylläpitokustannukset ovat kasvaneet nopeasti. Ratkaisuja käsillä oleviin haasteisiin haetaan parhaillaan sekä Natossa että EU:ssa kehittämällä yhteistoimintaa ja sotilaallisten resurssien yhteiskäyttöä (engl. *pooling and sharing*). EU-yhteistyön ohella myös kahdenvälinen ja muu alueellinen yhteistyö on lisääntynyt. Esimerkiksi Iso-Britannia ja Ranska ovat solmineet uuden pitkälle menevän puolustusyhteistyösopimuksen ja Pohjoismaat ovat tiivistäneet puolustusyhteistyötään ja luoneet sille uudet institutionaaliset puitteet (Nordic defence cooperation, NORDEFO). Kahdenvälisten ja alueellisten järjestelyjen on katsottu vahvistavan Euroopan suorituskyyä. Järjestelyillä on selvä tarttumapinta EU:ssa ja Natossa harjoitettavaan yhteistyöhön. Toisaalta niiden on nähty heijastelevan EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisiä ongelmia ja kasvavaa tyytymättömyyttä, jonka takia EU:n jäsenmaat ovat alkaneet etsiä vaihtoehtoisia puolustuspoliittisia ratkaisuja.

Viimeaikoina EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittinen keskustelu on saanut lisää uusia sävyjä. Kriisinhallinta on edelleen keskustelussa vahvasti mukana, mutta suorituskyyyn liittyvä keskustelu ankkuroi-

tuu nykyisin vahvasti myös jäsenvaltioiden alueelliseen puolustukseen talouskriisin ja Yhdysvaltojen uudelleen suuntautumisen takia. Lissabonin sopimuksen mahdollistama pysyvä rakenteellinen puolustusyh-teistyö ei kuitenkaan vielä ole edennyt ennakoidulla tavalla. Lisäksi so-pimukseen sisällytetty EU:n keskinäistä avunantoa koskeva velvoite ei ole konkretisoitunut. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen keskustelun alkaminen uudelleen EU:ssa on kuitenkin merkittävä asia, joka saattaa ennakoita uuden kehitysjakson alkua. EU:n turvallisuus- ja puolustus-politiikan kehittäminen kohti perinteistä alueellista puolustusta edel-lyttää myös EU:n ja Naton suhteen uudelleen arvioimista.

EU:n keskittyminen rauhaturvaamiseen ja -rakentamiseen turval-lisuus- ja puolustuspolitiikassaan on vahvistanut mielikuvaa unionis-ta rauhan ja vakauden projektina. Näkemystä on tukenut unionissa omaksuttu laaja turvallisuuden käsite ja pyrkimys kokonaisvaltaiseen turvallisuuspoliittiseen toimintaan. Puolustus ja sotilaallinen toimin-ta ei tähän asti ole ollut unionin turvallisuuspolitiikan keskiössä pois lukien sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämien. Tähänastisen ke-hityksen on nähty heijastelevan Euroopan integraation perusajatusta ja suuntautumista taloudelliseen ja poliittiseen integraatioon. Sotilaal-lisen ulottuvuuden merkityksen vähäisyys on ruokkinut ajatusta Eu-roopan unionista ”siviilivaltana” (Duchêne 1973) tai ”normatiivisena valtana” (Manners 2006). Tutkimuskirjallisuudessa 1990-luvulta al-kaneen EU:n turvallisuuspoliittisen kehityksen on katsottu heijastele-van yhtäältä Euroopan turvallisuuspoliittista todellisuutta ja toisaalta Euroopan integraation ominaispiirteitä. Yhtenä keskeisenä syynä niin sanotun pehmeän turvallisuuspolitiikan kehittymiselle on pidetty sitä tosiasiaa, että EU:n jäsenvaltioiden alueellinen puolustus nojaa edel-leen sotilasliitto Natoon ja Yhdysvaltoihin sekä itsenäiseen kansalliseen puolustuskyykyyn. EU:n jäsenvaltiot eivät siis toistaiseksi ole halunneet kehittää unionista puolustusliittoa. Sotilasliittoon kuulumattomat maat ovat tukeneet EU:n turvallisuuspolitiikan kehittymistä, mutta vierastaneet puolustusliittokehitystä. Useat Naton jäsenmaista ovat puolestaan korostaneet Naton merkitystä uskottavan puolustuskyykyyn kannalta ja samalla alleviivanneet Naton merkitystä Yhdysvaltojen sotilaallisten resurssien hyödyntämisessä Euroopan turvallisuuden ta-kuuna. Itsenäisen eurooppalaisen puolustusunionin katsotaan myös

tulevan huomattavasti kalliimmaksi kuin nykyjärjestely. Yhdysvaltojen strategisen painopisteen siirtyessä Aasian suuntaan sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisestä keskustellaan kuitenkin nykyisin myös EU:ssa.

EU globaalipoliittisena toimijana

Euroopan globaali asema ja rooli ovat murroksessa. Yhtäältä tähän vaikuttavat ulkoiset haasteet, kuten maailmantalouden häiriötilat ja kriisit, talouden ja poliittisen vallan siirtymät globaalissa järjestelmässä, ilmastomuutos ja energiakysymykset ja edellä mainitut muuttuvat alueelliset ja globaalit turvallisuuskysymykset. Toisaalta murroksen taustalla vaikuttaa Euroopan integraatio. Sisämarkkinat, yhteisvaluutta euro sekä lukuisia muita eri politiikan osa-alueita koskettava EU-lainsäädäntö, -koordinointi ja -yhteistyö tekevät unionista toimijan maailmantaloudessa ja -politiikassa unionin omasta ja sen jäsenvaltioiden tahtotilasta riippumatta.

Kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana integraatio onkin edennyt nopeasti juuri ulkosuhteiden alueella. EU:n ulkosuhdetoiminta on koettu tärkeäksi Euroopan globaalin painoarvon säilyttämisessä ja nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastaamisessa. Suomessa EU:n ulkosuhteiden lujittamien on nähty voimavarana. Se on katsottu edistävän Suomen vaikutusmahdollisuuksia, etuja ja turvallisuutta.

Maailman muuttuessa ja EU:n ulkosuhteiden kehittyessä on aiheellista pohtia EU:n maailmanpoliittista roolia ja sen toiminnan tavoitteita. Mihin suuntaan EU:n toimijuus kehittyy? Toimiiko EU tulevaisuudessaakin vetovoimaisena mallina muille? Vai kehittykö siitä omia etujaan tiukasti ajava suurvalta suurvaltojen joukossa? Ja vielä: viittaavatko nyt käynnissä olevat kehitystrendit kansallisvaltioiden vahvistumiseen Euroopassa ja sen suhteissa muuhun maailmaan?

Mallivalta vai suurvalta?

Euroopan unionia on luonnehdittu sekä perinteiseksi suurvallaksi että uuden tyyppiseksi mallivallaksi. Ajatus EU:sta suurvaltana on yhtä vanha kuin integraatioprosessi. Se nojaa perinteiseen voima- ja valtapoliittiseen ajatteluun, jossa korostuu EU:n vaikutusvalta sekä taloudellisten, poliittisten että turvallisuuteen liittyvien etujen ajaminen ja puolustaminen. Ajatus kytkeytyy tavoitteeseen rakentaa EU:sta federaatio ja lopulta liittovaltio. Näkemykset EU:sta suurvaltana ovat vahvistuneet viime aikoina. Erityisesti George W. Bushin ulkopolitiikka johti Yhdysvaltojen johtoasemaa korostaviin arvioihin maailmanpolitiikassa ja alleviivasi yksinapaisen maailmanjärjestyksen merkitystä. EU:n ja joidenkin sen keskeisten jäsenvaltioiden näkemyserot Yhdysvaltojen kanssa ruokkivat keskustelua EU:sta Yhdysvaltojen vastavoimana myös Suomessa.

Bushin hallinnon jälkeen Euroopassa on jälleen korostettu transatlanttista yhteistyötä maailmanpolitiikan veturina. Uusien talousmahtien aseman lujittuminen sekä Venäjän suurvaltapyrkimykset osoittavat kuitenkin maailman kulkevan kohti moninapaista järjestystä. Uusiin suurvaltojen nousun on katsottu asettavan EU:lle yhä tiukempia vaatimuksia. Monien arvioiden mukaan EU:sta tulisi kehittää entistä voimakkaampi toimija, joka kykenisi takaamaan Euroopan ja eurooppalaisten valtioiden edut ja vaikutusvallan kiristyvän kilpailun olosuhteissa.

Ajatus EU:sta mallivaltana on jossain määrin tuntemattomampi eurooppalaisille. Viimeksi sen nosti otsikkoihin Iso-Britannian entinen ulkoministeri David Milliband. Hänen mukaan EU:sta tulisi suurvaltan sijaan kehittää mallivalta. Mallivalta-ajattelu korostaa integraation saavutuksia Euroopassa. Maailmansodista noussut uusi Eurooppa on kyennyt kääntämään tuhoon johtaneen kansallisen kilpailun yhteisöllisyydeksi ja vauraudeksi, josta muut alueet voivat ottaa oppia. Ajattelussa korostuu myös uudenlainen maailmanpoliittinen toimijuus ja järjestys. Tämä nojaa globalisaatioon ja keskinäisriippuvuuteen, syvenevään monenkeskiseen yhteistyöhön ja kansainvälisen lain lujittumiseen. Uudessa järjestyksessä vahvoilla alueellisilla ja maailmanlaajuisilla toimijoilla on keskeinen rooli. Niillä on myös ylikansallista valtaa ratkoa valtioiden välisiä ristiriitoja.

Käytännössä EU:n ulkosuhteissa voidaan havaita sekä mallivallan että suurvallan piirteitä. Mallivaltana EU on muun muassa edistänyt integraatiota muilla alueilla. Se on pyrkinyt rakenteellisiin muutoksiin maailmanpolitiikassa ja ollut jossain määrin valmis tinkimään omista taloudellisista eduistaan esimerkiksi ilmastopolitiikassa, jossa sen esimerkillinen politiikka on lisännyt sen vaikutusvaltaa. EU onkin ollut uuden maailmanlaajuisen ilmastopoliittisen pääarkkitehti. Vastoinkäymiset sen synnyttämisessä ovat tosin himmentäneet sen kilpeä.

Suurvaltana EU on toiminut erityisesti maatalouspolitiikassa, jossa se on ajanut etujaan ja suojellut omaa maatalouttaan. Myös kauppapolitiikassa EU on pyrkinyt ajamaan etujaan tiukasti. Aika-ajoin näiden politiikkojen on katsottu olevan ristiriidassa esimerkiksi EU:n kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa. Suurvalta-ajattelua on ruokkinut myös Kööpenhaminan ilmastokokouksen epäonnistuminen. Kokouksessa johtavaan asemaan nousivat nopeasti kehittyvät taloudet ja Yhdysvallat. EU:n edustajat sivuutettiin viimehetken neuvotteluissa ja kokouksen päätökset eivät vastanneet EU:n tavoitteita. Mallivaltatoimijuutta on tarkasteltu kriittisesti myös siksi, että Euroopan integraatiota ei ole varauksetta seurattu muualla. Alueellinen kehitys ja maailmanlaajuisen yhteistyö perustuvat erilaisten ja jopa kilpailevien mallien pohjalle. EU:lta on vaadittu lisää aktiivisuutta ja strategisempaa toimintaa oman mallinsa ja monenkeskisen yhteistyön edistämiseksi.

Lissabonin sopimuksen katsottiin luovan edellytykset tehokkaammalle ulkosuhdetoiminnalle ja mahdollistavan strategisemmän toiminnan. Sopimuksen toimeenpanoon liittyvät sisäiset erimielisyydet ovat kuitenkin joidenkin arvioiden mukaan jopa näivettäneet EU:n ulkosuhdetoiminnan. Käytännön politiikan sijaan virkamiesten ja politiikkojen aika on kulunut instituutioiden rakentamiseen ja erimielisyyksien sovitteluun. EU:n ulkoministeriön – viralliselta nimeltään Euroopan ulkosuhdehallinnon – tavoitteena oli tuoda EU:n neuvoston ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toiminta tiiviiseen yhteistyön ja koordinaation piiriin Euroopan komission harjoittaman taloudellisen ja kehityspoliittisen ulkosuhdetoiminnan kanssa. Hallintoa ja sen 138 edustustoa maailmalla johtavan ulkoministerin – viralliselta nimeltä unionin ja ulkosuhdeasioiden korkea edustaja – avulla tavoiteltiin yhteisempää sisäistä koordinaatiota ja kirkkaampaa ulkoista

edustautumista. Unionin jäsenmaiden pääministereistä ja presidentteistä koostuvan Eurooppa-neuvoston institutionalisoinnin ja pysyvän puheenjohtajan valitsemisella pyrittiin tehostamaan sopimista suurista ulkopoliittisista ja strategisista tavoitteista ja takaamaan EU:n yhteinen ulkoinen edustus korkeimmalla poliittisella tasolla.

Vaikka uudistusten täysimittaisen toimeenpanon on todettu vievän aikaa ja vuonna 2009 alkaneiden muutosten arvioinnin olevan ennenaikaista, niihin kohdistuneet odotukset eivät ole toteutuneet täysimittaisesti. Yhtenä keskeisenä tekijänä, EU-instituutioiden välisen valtakamppailun rinnalla, vaikuttavat jäsenmaiden poliittiset erimielisyydet ja yhteisen tahtotilan puute. Tästä ensimmäisenä oireena pidetään monien arvioiden mukaan suhteellisen heikkojen johtajien valintaa uusiin keskeisiin asemiin. Korkeaksi edustajaksi ei nostettu ulkopolitiikan alueella kannuksensa hankkinutta ja maailmalla tunnettua henkilöä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan valinnan yhteydessä korostettiin puheenjohtajan sovittelijan ja konsensuksen rakentajan merkitystä poliittisen johtajuuden kustannuksella. Valintojen nähtiin heijastelevan suurien EU:n jäsenmaiden tahtotilaa pitää ulkopolitiikka vahvasti kansallisissa käsissä. Samaan aikaan EU ajautui historiansa syvimpään rahoitusmarkkinoiden kriisiin, joka heijastui nopeasti myös EU:n talouteen.

Kansalliset intressit ja suurvaltatoimijuus nostavat päätään globalisaation hiipuesssa

Jo ennen maailmanlaajuista rahoitusmarkkinoiden kriisiä on puhuttu globalisaation hiipumisesta, jopa kriisistä. Yhteisten etujen sijaan maailmankaupassa ja -politiikassa on viimeaikoina korostettu kilpailullisia lähtökohtia ja kansallista ja/tai alueellista etuajattelua. Esimerkiksi kaupan vapauttamiseen pyrkivä niin sanottu Dohan kierros on pysähtynyt muun muassa riitoihin maataloustuotteiden ja palveluiden vapauttamisesta. Kehityksen on katsottu johtuvan kiristyneestä kilpailusta, mutta myös rikkaiden talousmahtien asennemuutoksesta.

Globalisaation suhteellista hyötyä on arvioitu yhä kriittisemmin muun muassa Yhdysvalloissa ja EU-maissa. Kun kaupan vapauttami-

vain osittain verotuottojen keräämisestä ja käyttämisestä päättämiseen. Finanssipolitiikka on nykyisin sidottu myös tiukasti rahoituksen hankkimiseen kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta ja sen reunaehtoihin vaikuttavat yksityiset rahoituslaitokset ja luottoluokituslaitokset. Näiden toiminnalla on myös kasvava vaikutus kansalliseen talouspolitiikan päätöksentekoon.

Yhtäältä viime vuosien kehitys näkyy prosessina, jossa politiikka joutuu sopeutumaan talousimperatiiveihin. G20-ryhmän valtioilla ei ollut muuta mahdollisuutta kuin puuttua tilanteeseen laskennallisesti yli 5 000 miljardin koordinoituilla elvytystoimilla. Euroaluetta ravistelleen velka- ja pankkikriisien yhteydessä sekä kriisimaat että luotottajamaat ovat niin ikään olleet selkä seinää vasten. Luotottajamaat ovat joutuneet hyväksymään kansalaisten silmissä epäsuosittujen lainaohjelmien rahoittamisen ja kriisimaat ovat joutuneet alistumaan niihin sisäänrakennettuihin tiukkoihin ehtoihin. Toisaalta valtioiden ja niiden kansalaisten aseman rahoitusjärjestelmien ja maailmantalouden viimekätisenä takuumiehenä voidaan katsoa lisänneen ainakin hetkellisesti politiikan ja poliittisen päätöksenteon merkitystä taloudessa. G20-ryhmässä ja EU:ssa syntyneet päätökset ovat käytännössä merkinneet historiallisen suurta valtioiden – niiden keskuspankkien ja veronmaksajien – interventiota markkinoille. Koska rahoittajat ja takaaajat voivat asettaa ehtoja avustusten ja lainojen ottajille (lue yksityiset rahoituslaitokset), markkinoiden tiukempi sääntely on palannut poliittisen päätöksenteon keskiöön.

G20-ryhmässä on tosin onnistuttu vain osittain. Esimerkiksi rahoituslaitosten sääntelyä on lisätty globaalisti ja veroparatiisien toimintaedellytyksiä on heikennetty. EU:ssa euroalueen vakauden turvaksi on lisätty talouspolitiikan koordinaatiota ja ryhdytty yhtenäisemmälle valvonnalle ja kriisinratkaisulle perustuvan pankkiunionin rakentamiseen. Pidemmälle menevät sääntelyesitykset esimerkiksi globaalista rahoitusmarkkinatapahtumia koskevasta verosta ovat kuitenkin kaatuneet. EU:ssa asiaa yritetään edistää 11 jäsenmaan voimin Lissabonin sopimuksen mahdollistaman tiivistetyn yhteistyön perusteella. Joidenkin arvioiden mukaan akuutin rahoituskriisin väistyessä sekä nousevat taloudet että rikkaat teollisuusmaat ovat entistä kriittisempiä lisäämään sääntelyä kiristyvän kilpailun takia. Sääntelyn purkaminen on vastaa-

vasti jälleen nousussa poliittisella agendalla sekä Yhdysvalloissa että EU:ssa.

EU:n mahdollisuudet edistää tehokkaaseen monenkeskisyyteen ja yhteistyöhön nojaavaa maailmanjärjestystä toimimalla mallivaltana katsotaan olevan yleisesti entistä vaikeampaa. Maailmantaloudessa EU:n painoarvon katsotaan vähenneen ja unionia repivän rahoituskriisin ja euroalueen epävakauden katsotaan vastaavasti nopeasti entisestään heikentäneen EU:n arvovaltaa. Kriisin pyörteissä unionista tuli ainakin väliaikaisesti maailmantalouden keskeisestä toimijasta muiden toimijoiden toiminnan kohde. Unioni ja sen jäsenmaat ovat viime vuosien kriisien aikana pyytäneet apua muun muassa Kiinalta, G20-ryhmältä ja Kansainväliseltä valuuttarahastolta. Samaan aikaan maailmantalouden ja politiikan valtasuhteet jatkavat muuttumistaan. Nousevien talouksien aseman katsotaan edelleen vahvistuvan ja EU:n ja Yhdysvaltojen heikkenevän. Tämän katsotaan entisestään vaikeuttavan EU:n yrityksiä johtaa maailma kohti kestävämpää kehitystä myös ekologisesti ja sosiaalisesti. Samalla vaatimukset EU:n suurvaltaoimijuuudesta jäsenmaissa vahvistuvat. Esimerkiksi EU:n strategisissa kumppanuuksissa voidaan nähdä painopisteen muuttumista alueiden välisen yhteistyön edistämisestä EU:n etujen turvaamiseen ja aseman lujittamiseen. Panokset ovat kovat. Mikäli EU ei pysty toimimaan pontevammin ja vastaamaan ulkoisiin haasteisiin, usko sen tuottamaan lisäarvoon jäsenmaille horjuu. Tämä tarkoittaisi jäsenmaiden omien ulkopoliittikkojen ja taloudellisten ulkosuhteiden korostumista ja yhteisen EU-toiminnan asteittaista hiipumista.

Erityisen vaikean yhtälöstä tekee se, että Eurooppaa ravistelevan talouskriisin myötä usko unioniin on horjunut myös taloudellisen integraation ja yhteisvaluutan tulevaisuuden suhteen. Vaikka viime aikojen sisäisen kehityksen katsotaan kuljettavan unionia kohti entistä syvempään taloudellista integraatiota erityisesti euroalueen sisällä. Euroopan talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi tehdyt poikkeukselliset poliittiset päätökset ovat avanneet vanhoja haavoja ja luoneet EU:n sisälle uusia poliittisia jakolinjoja. Pohjois- ja Etelä-Euroopan välinen ero on noussut uudestaan keskeiseksi jakolinjaksi, jonka eri puolilla ylläpidetään hyvin erilaisia visioita EU:n poliittisesta ja taloudellisesta tulevaisuudesta. Euroalueeseen kuuluvien ja siihen kuulumattomien maiden välinen

jakolinja on myös tullut aiempaa merkityksellisemmäksi, vaikka maat eivät eroakaan toisistaan yksiselitteisesti sen suhteen, millaista politiikkaa ne tavoittelevat. Lisäksi Britannia on ilmaissut selkeästi haluavansa pysytellä euroalueen ja nykyistä syvemmän taloudellisen integraation ulkopuolella. Monissa jäsenmaissa populistiset ja euroskeptiset poliittiset liikkeet ovat lisänneet kannatustaan, minkä vuoksi yksi merkittävä poliittinen jakolinja kulkee EU-kriittisyyden ja EU-myönteisyyden välillä. Tämä heijastuu yhä enemmän myös EU-tasolla ja saattaa vaikuttaa EU:n tulevaan kehitykseen.

EU:n globaalipoliittisen roolin ja aseman tulevaisuuden kehityksen ennakoiminen on tätä taustaa vasten vaikea tehtävä. Samaan aikaan kuin entistä yhtenäisempi EU:n ulkosuhdetoiminta nähdään laajasti välttämättömänä, globaalit kehityskulut ja Euroopan painoarvon väheneminen näyttävät myös repivän unionia. EU:n rahoitus- ja talouskriisin seurauksena euromaiden asema taloudellisissa ulkosuhteissa saattaa vahvistua. Euroopan komissio on esittänyt euroalueen ulkoisen edustautumisen vahvistamista muun muassa Kansainvälisessä valuuttarahastossa. Entistä tiiviimpi talouspoliittinen integraatio heijastuu ajan myötä väistämättömästi EU:n ulkoiseen toimintaan. Toisaalta valtioiden välisen yhteistyön merkityksen korostuminen sekä globaalisti että EU:ssa indikoi kansallisvaltion säilymistä merkittävänä EU:n ulkosuhdetoiminnan kannalta. Ulkoisesti EU:n on kyettävä toimimaan entistä valtiollisemmin maailmantaloudessa ja -politiikassa. Sisäisesti sen on puolestaan pystyttävä palvelemaan edelleen kasvavaa jäsenvaltiomäärää tuomalla selkeää lisäarvoa niiden pyrkimyksille ja asemalle.

Miten käy mallioppilaan?

EU:n ulkosuhteiden murros ja siihen liittyvät haasteet ovat merkittäviä Suomen näkökulmasta. Vaikka virallisessa politiikassa on alleviivattu Suomen EU-politiikan jatkuvuutta, poliittisessa keskustelussa on tapahtunut muutos. Suomen EU-politiikkaa on tarkasteltu entistä kriittisemmin kansallisten etujen valossa. Kriittisiä puheenvuoroja on kirjoittanut muun muassa EU:n laajentuminen ja sisäisten voimasuhteiden muutokset. EU:n ytimen on todettu hajonneen ja komission vallan heikenneen.

Perinteinen diplomatia, jäsenmaiden muodostamat koalitiot ja suurten jäsenmaiden väliset lehmänkaupat ovat monien suomalaistenkin arvioiden mukaan lisänneet merkitystään EU-politiikassa. Kansallisen edun ja EU:n välineellisen arvon korostamisen voidaan nähdä heijastelevan suurvalta-ajattelun lisääntymistä myös Suomessa. Toisaalta sitä voidaan pitää rationaalisena vastauksena EU:n koettuun tehottomuuteen ja haajaannukseen. Vaikka EU:n kautta vaikuttaminen on edelleen Suomen ulkopolitiikan kulmakivi, myös muita vaikuttamiskanavia edistetään entistä pontevammin. Kahdenvälisten suhteiden, pohjoismaisen yhteistyön ja YK:n toiminnan merkitys ovat nousussa Suomen ulkopolitiikassa.

Kriittisempi lähestymistapa ja vaihtoehtoisten vaikutuskanavien etsiminen on perusteltua. EU:n ulkosuhteiden kehitykseen liittyvistä negatiivisistakin visioista puhutaan nyt avoimesti tilanteessa, jossa unionin edelleen kehittäminen on yhtäältä käynnissä ja toisaalta ongelmisissa. Toisaalta aktiiviseen mallivalta-ajatteluun perustuva EU:n ulkoinen toiminta on pienen ja globalisoituneen maan etu. Tämän kaltainen ulkosuhdetoiminta tarkoittaa kykyä nähdä etujen turvaamiseen perustuvaa suurvaltapolitiikkaa pidemmälle myös EU:n jäsenmaissa. Vaikka globalisaation ja Euroopan integraation suvantovaihe olisi totta, yhtä todellista on maailmantalouden keskinäisriippuvuus sekä globaalit ongelmat ja uhat, kuten ilmastomuutos ja köyhyys. Kestäviin ratkaisuihin päästään vain globaalilla yhteistyöllä ja toiminnalla. Sitovat sopimukset ja pelisäännöt takaavat myös pienen valtion oikeudet ja aseman suurvaltapolitiikan pyörteissä.

Se, kuinka vakavaksi globalisaation hiipuminen ja suurvaltapolitiikan korostuminen maailmanpolitiikassa muodostuu, ei ole yksin EU:n käsissä. EU:lla on kuitenkin edelleen lukuisia mahdollisuuksia vaikuttaa kehitykseen suuntaan. Suomen etu on mahdollisuuksien täysimittainen hyödyntäminen. EU:sta tulisi kehittää entistä aktiivisempi ja vetovoimaisempi mallivalta. Tämä edellyttää esimerkillistä, vakuuttavaa ja aktiivista toimintaa EU:ssa jatkossakin.

Loppupäätelmät

Tässä artikkelissa on tarkasteltu EU:n turvallisuus- ja globaalipoliittista toimintaa ja toimijuutta. Sen ensimmäisessä osassa luotiin katsaus EU:n kehittymisen merkitykseen Euroopan turvallisuudelle. Integraatiolla ja Euroopan unionilla on ollut keskeinen rooli rauhan ja vakaiden olojen edistämisessä ensin toisen maailmansodan runtelemassa Länsi-Euroopassa ja sen jälkeen kylmän sodan päättymisen liikkeelle sysäämissä laajoissa yhteiskunnallisissa mullistuksissa. Taloudellinen integraatio on sitonut Euroopan valtiot yhteen, ja unionin laajentumiskäytäntö on ollut merkittävässä asemassa entisen Itä-Euroopan maiden siirtymisissä kohti markkinataloutta ja länsimaista demokratiaa.

Toisessa luvussa käsiteltiin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymistä, jossa on edetty nopeasti Jugoslavian hajoamiseen liittyvien sotien jälkeen. EU on virtaviivaistanut ulkopoliittista päätöksentekoa ja kehittänyt sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan liittyvää suorituskkyä. Viime vuosina unionin koko ulkosuhdetoiminta on pyritty tuomaan osaksi rauhan ja vakaiden olojen edistämistä Euroopassa ja maailmassa. EU:n jäsenmaiden alueellinen koskemattomuus ja puolustus on hoidettu kuitenkin Nato-järjestelyin ja sotilasliittoon kuulumattomien maiden osalta kansallisesti. Yhdysvaltojen strategisen painopisteen suuntautuessa entistä selvemmin Aasian alueelle Euroopan oletetaan ottavan entistä suuremman roolin alueensa ja lähialueidensa turvallisuudesta Naton ja EU:n kautta.

Lopuksi tarkasteltiin EU:n globaalia asemaa ja toimintaa yhtäältä sen kehittyvän ja laaja-alaisesti ulkopoliittisen toiminnan kentällä ja toisaalta maailmantalouden ja -politiikan muutosten valossa. Kiristynyt globaali kilpailu asettaa EU:lle entistä suurempia paineita tehostaa ulkosuhdetoimintaansa ja kirkastaa ulkopoliitiikkaansa. Toisaalta globaalit vallan siirtymät nousevien talouksien suuntaan ja nyt käsillä oleva EU:n talouskriisi ovat alleviivanneet kansallisten ulkopoliittikkojen merkitystä Euroopassa. Käynnissä olevat muutokset ovat tärkeitä Suomen ulkopoliitiikalle, jonka strateginen painopiste on ollut EU:n kautta vaikuttamisessa.

LÄHTEET

- Duchêne, F. 1973. The European Community and uncertainties of interdependence. Teoksessa M. Kohnstamm ja W. Hager (toim.). *A Nation Writ Large? Foreign policy problems before the community*. London: Macmillian.
- Dunbabin, J. P. D. 1996. *The Cold War: The Great Powers and their Allies*. Harlow: Longman Group.
- Euroopan unioni. 1992. Treaty on the European Union. Teoksessa *Official Journal C* 191, 29.7.1992. www-osoite: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_fi.htm. Vierailupäivä 31.10.2013.
- Fierke, K. M. ja Wiener, Antje. 2001. Constructing International Interests: EU and NATO Enlargement. London: Sage.
- Hayes, Eric. 2011. *From Cold War to Common Currency: A personal perspective on Finland and the EU*. Finnish Foreign Policy Paper 1. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Manners, Ian. 2006. Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy* 13, 182–199.
- Nato. 2013. Nato Enlargement. *Naton www-sivut*. www-osoite: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm. Vierailupäivä: 30.10.2013.
- Rehn, Olli. 1993. Odottavasta ennakoivaan integraatiopolitiikkaan? Suomen integraatiopolitiikka kylmän sodan aikana ja sen päätösvaiheessa 1989–92. Teoksessa Tuomas Forsberg ja Tapani Vaahtoranta (toim.), *Johdatus Suomen Ulkopoliitiikkaan: Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Tampere: Gaudeamus.

EMU, kamppailu talouspolitiikan välineistä ja euron tulevaisuus

LAURI HOLAPPA

Keväällä 2010 alkunsa saaneesta eurokriisistä on tullut käännekohta Euroopan integraatiossa. Kriisi alkoi Kreikassa, kun sen valtionlainojen korot nousivat voimakkaasti muutaman kuukauden aikana alkuvuonna 2010. Myöhemmin myös Irlanti, Portugali, Espanja ja Italia ajautuivat rahoitusvaikeuksiin. Rahoituskriisi muuttui taloudelliseksi ja sosiaalseksi kriisiksi, kun kaikki kriisimaat joutuivat leikkaamaan merkittävästi julkisia menojaan ja kiristämään verotustaan saadakseen rahoitusapua muilta euroalueen jäsenmailta ja Euroopan keskuspankilta (EKP) sekä vakuuttaakseen globaalit rahoitusmarkkinat luottokelpoisuudestaan. Kriisin taloudelliset ja inhimilliset seuraukset ovat olleet massiivisia. Pahiten kriisi on koetellut Espanjaa ja Kreikkaa, joiden kansantaloudet ovat osittain romahtaneet kriisin seurauksena. Vuonna 2013 Kreikassa ja Espanjassa työttömyysasteet nousivat jo lähelle 28 prosenttia nuorisotyöttömyysasteiden kivuttua jopa 56 ja 61,5 prosentin lukemiin¹. Lisäksi molempien maiden taloudet ovat supistuneet lähes yhtäjaksoisesti vuodesta 2009 alkaen. Myös Irlanti, Portugali ja Italia ajautuivat kukin vuorollaan lamaan vuosien 2010 ja 2012 välisenä aikana.

Työttömyyden lisäksi kriisi on johtanut Euroopassa laajasti köyhyyden syventymiseen ja leviämiseen: jo aiemmin pienituloisten ihmisten asema on vaikeutunut entisestään ja yhä uudet ihmiset ovat ajautuneet köyhyyteen. Myös tuloerot ovat kasvaneet ja erilaiset terveysongelmat

ovat yleistyneet nopeasti terveydenhuoltoon tehtyjen leikkausten seurauksena. Myös ruoka-avun varassa elävien ihmisten määrä on lisääntynyt selvästi useassa kriisimaassa. (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2013.)

Taloudellisten ja humanitaaristen vaikutusten lisäksi eurokriisillä on ollut huomattavia poliittisia vaikutuksia. Varsin järjestelmällisesti vuosikymmeniä edennyt Euroopan integraatio on kohdannut aiempaa voimakkaampaa kritiikkiä. Yhtäältä kriisimaat ovat vastustaneet Euroopan komission, EKP:n sekä Saksan ja joidenkin muiden euromaiden jatkuvia vyönkiristysvaatimuksia. Toisaalta myös esimerkiksi Saksassa, Suomessa ja Alankomaissa on ollut haluttomuutta järjestää jatkuvasti uutta rahoitusapua kriisimaille. Talouskriisin myötä myös erilaiset euroskeptiset puolueet ja muut poliittiset ryhmittymät ovat saavuttaneet hyviä vaalituloksia ja laajaa näkyvyyttä kaikkialla euroalueella.

Voidaan kuitenkin myös väittää, että Euroopan taloudellinen integraatio on syventynyt talouskriisin myötä. Kriisin seurauksena on esimerkiksi perustettu Euroopan vakausmekanismi (EVM), joka voi myöntää luottoja kriisiin ajautuneille euromaille. EVM:n perustamisen lisäksi kriisin myötä on myös voimistettu jäsenvaltioiden budjettien valvontaa. Niin sanotun sixpack-lainsäädännön myötä Euroopan parlamentti, komissio ja ministerineuvosto saivat uusia valtuuksia ja velvollisuuksia valvoa budjettikurin toteutumista kaikissa jäsenmaissa.

Toistaiseksi eurokriisiä on useimmiten tulkittu teknis-taloudellisena kriisinä. Eri kirjoittajat ovat esittäneet näkemyksiä siitä, mikä Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) rakenteessa on ollut vialla: on arvioitu että budjettikuria ei euroalueella ole valvottu tarpeeksi, että euroalueen sisäisiin epätasapainoihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota tai että finanssipolitiikan ja rahapolitiikan erottaminen toisistaan on ylipäättään on ollut harkitsematonta. Sen sijaan vain harvoissa arvioissa on kiinnitetty huomiota eurokriisin taustalla oleviin poliittisiin prosesseihin (ks. kuitenkin Bibow 2013a). Useissa artikkeleissa ja kirjoissa on kyllä käsitelty EMUn synnyn taustalla olleita poliittisia kamppailuja, mutta suurin osa tästä kirjallisuudesta on niin vanhaa, että siinä ei ole kyetty yhdistämään EMUn historiallista kehitystä eurokriisiin (ks. esim. Maes 2004; Parsons 2003, 202–230).

Tässä artikkelissa eurokriisiä pyritään analysoimaan nimenomaan EMUn historiallisen kehityksen valossa. Artikkelin lähtökohtana on arvio EMUn rakenteellisista valuvioista, joista keskeisimmäksi nostetaan niin sanotun viime käden lainoittajan puuttuminen euroalueelta. Yleensä suvereenit valtiot eivät voi ajautua täydelliseen maksukyvyttömyyteen, koska ne voivat aina tarvittaessa saada rahoitusta omasta keskuspankistaan. EMUssa tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole, koska EKP:lta on EU:n perussopimuksissa kielletty jäsenmaiden suora rahoittaminen. Tämän seurauksena euromaiden maksukyvyttömyys on aito uhka.

Artikkelin tavoitteena on selvittää, miksi euroalueen talousarkkitehtuuriin sisältyi rahoituskriisiin johtaneita rakenteellisia valuvikoja. Esimerkiksi viime käden lainaajan puuttumisesta seuraavista ongelmista olivat varoittaneet monet taloustieteilijät jo 1990-luvun alussa. Tästä huolimatta ongelmille ei haluttu tehdä mitään, vaan uskottiin, että riittävän vahvalla budjettikurin valvonnalla rahoitusongelmat voitaisiin estää.

Eurojärjestelmän rakenteellisten ongelmien kehittymistä arvioidaan Ranskan ja Saksan käymän poliittisen kamppailun valossa. Artikkelissa osoitetaan, että EMUn historiallista kehitystä on määrittänyt Ranskan ja Saksan välinen kamppailu talous- ja rahaliiton luonteesta. Kamppailun taustalla ovat olleet maiden erilaiset kansantaloudelliset rakenteet sekä talousajattelun traditiot. Pitkään erimielisyys EMUn luonteesta oli esteenä täysimääräisen talous- ja rahaliiton perustamiselle, mutta 1980-luvun alussa Ranskan talouskriisi muutti poliittista asetelmaa. Tämän jälkeen Ranska oli halukkaampi myöntymään Saksan esittämiin vaatimuksiin ja EMUn perustamisesta tuli todella mahdollista. Saksan epäluulo Ranskaa ja joitakin Etelä-Euroopan valtioita kohtaan johti kuitenkin siihen, että EMUn säännöstöstä tehtiin poikkeuksellisen tiukka. Tiukkojen sääntöjen tarkoituksena oli alun perin turvata Saksan vientivetoisen kasvumallin jatkuvuus myös EMU-aikakaudella, mutta ne loivat lopulta perustan myös valtioiden rahoituskriisille.

Saksan keskeinen vaikutus EMUn tiukkaan säännöstöön on osoitettu useissa aiemmissakin talous- ja rahaliiton historiaa käsitelleissä tutkimuksissa (ks. esim. James 2012; Maes 2004; Dyson ja Featherstone 1999). Yleensä nämä tarkastelut ovat kuitenkin jääneet yksinomaan

kuvauksiksi EMUn kehityksestä. Tässä artikkelissa osoitetaan, että Saksan näkemysten varaan rakennettu EMU johti väistämättä julkisten talouksien rahoituskriisiin euroalueella, koska finanssipolitiikka ja rahapolitiikka erotettiin toisistaan. Artikkelissa ei kuitenkaan väitetä, että saksalainen talouspolitiikan malli johtaisi väistämättä julkisten talouksien rahoituskriisiin. Itse asiassa Saksalla on pitkä vakaan julkisen talouden perinne. Artikkelissa esitetäänkin, että ongelmat syntyivät, kun Ranskan pyrkimys syventää raha- ja valuuttaintegraatiota pyrittiin yhdistämään Saksan vaatimuksiin integraation sisällöstä: Saksan vaatima finanssi- ja rahapolitiikan säännöstö voi toimia mainiosti yhden maan sisällä, mutta ylikansallisenä järjestelynä se johtaa joidenkin jäsenvaltioiden maksukyvyyn heikentymiseen.

Aiheen käsittely aloitetaan analysoimalla eurokriisin taustatekijöitä. Toisessa luvussa siirrytään käsittelemään Ranskan ja Saksan talouspoliittisia traditioita sekä niiden yleistä suhtautumista Euroopan taloudelliseen integraatioon². Kolmannessa luvussa käsitellään varhaisia yrityksiä rakentaa talous- ja rahaliittoa Eurooppaan. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään 1980-luvun alun Ranskan talouskriisiä ja sen vaikutusta Ranskan eurolinjaan. Viidennessä luvussa käsitellään varsinaisia neuvotteluita EMUn perustamisesta sekä neuvottelujen lopputulosta. Kuudennessa luvussa arvioidaan EMUn tulevaisuutta euroalueen rakenteellisten ongelmien ja kuvatun historiallisen narratiivin valossa. Viimeisessä luvussa esitetään vielä artikkelin johtopäätökset kiteytetysti.

Euroalueen talouskriisin taustatekijät

Lähes kaikkien kommentaattoreiden kesken vallitsee yksimielisyys siitä, että eurokriisin välittömänä syynä oli vuonna 2007 alkunsa saanut globaali finanssikriisi. Finanssikriisi eskaloitui maailmanlaajuiseksi taantumaksi vuonna 2008, mikä johti valtioiden velkaantumiseen kasvuun ympäri maailmaa. Myös kaikkien eurovaltioiden budjettialijäämät ja velkaantuminen kasvoivat finanssikriisin seurauksena. Osalla maista lähtötilanne oli kuitenkin hankalampi joko merkittävän julkisen tai yksityisen velkaantumisen vuoksi.

Minkä vuoksi sitten vain osassa euromaista julkisen sektorin tai yksityisen sektorin velkaantuminen oli ollut jo ennen kriisiä niin voimakasta? Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää taloustieteen niin sanotun uuden Cambridgen koulukunnan kolmen sektorin kirjanpitoidentiteetin tuntemista (ks. esim. Godley 1999). Uusi Cambridgen koulukunta on korostanut, että koska raha syntyy talouteen aina velanoton seurauksena ja ilmenee näin ollen kaksinkertaisessa kirjanpidossa aina samansuuruisena merkintänä sekä saatavien että vastattavien puolella, pitää seuraava kirjanpitoidentiteetti aina väistämättä paikkansa:

$$\text{yksityisen sektorin rahoitustase} + \text{julkisen sektorin rahoitustase} + \text{ulkomaan-sektorin rahoitustase} = 0$$

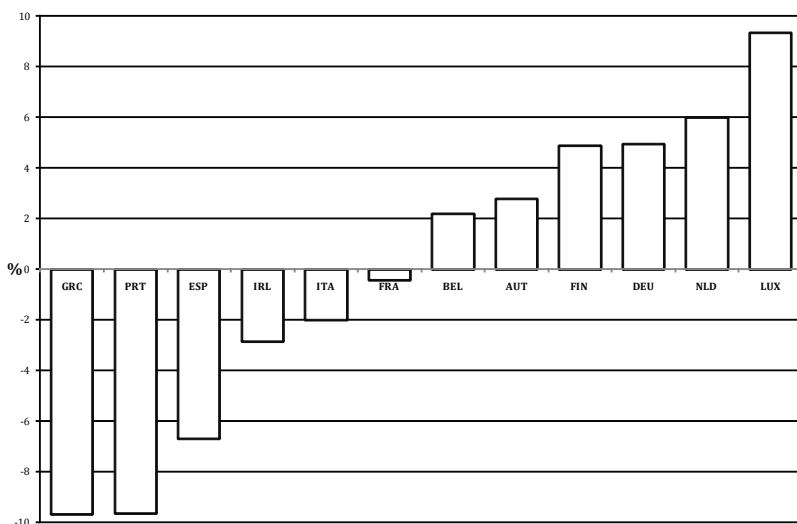
Käytännössä uuden Cambridgen koulukunnan identiteetti tarkoittaa sitä, että suljetussa taloudessa ilman julkista sektoria, rahamääräistä velkaa ja varallisuutta on aina väistämättä saman verran. Jos vaikkapa kotitalous tai yritys lainaa pankista 100 000 euroa, syntyy tästä talouteen tismalleen saman verran rahamääräistä velkaa kuin rahamääräistä varallisuutta.

Tosiasiassa elämme kuitenkin avoimessa maailmantaloudessa ja useimmilla länsimailla on myös suuret julkiset sektorit. Näin ollen yksityisen sektorin rahoitusasema riippuu siitä, miten julkisen sektorin ja ulkomaansektorin yli- tai alijäämät muotoutuvat. Julkisen sektorin ylijäämät poistavat yksityiseltä sektorilta nettomääräistä rahavarallisuutta, kun taas julkisen sektorin alijäämät kasvattavat sitä. Sama pätee myös ulkomaansektorin yli- ja alijäämiin. Käytännössä ulkomaansektorin ylijäämät vastaavat tarkasteltavan maan vaihtotaseen alijäämiä, kun taas ulkomaansektorin alijäämät vastaavat tarkasteltavan maan vaihtotaseen ylijäämiä.

Vaihtotaseen alijäämät johtavat väistämättä joko yksityisen sektorin tai julkisen sektorin rahoitusaseman heikentymiseen. Finanssikriisin oloissa taas yksityisen sektorin nettovelkaantuminen kääntyy sekin yleensä lopulta julkisen sektorin velkaantumiseksi. Tämä johtuu yhtäältä suoraan siitä, että julkinen sektori joutuu rahoittamaan vaikeuksiin ajautuneita rahoituslaitoksia. Toisaalta yksityisen sektorin velkakuplan

puhkeaminen johtaa myös verotulojen romahtamiseen ja työttömyydenhoitomenojen kasvuun.

Kuviosta 1 nähdäänkin, että pahiten eurokriisin pyörteisiin ajautuivat valtiot, joiden vaihtotaseet olivat alijäämäisiä. Alijäämäiset vaihtotaseet johtivat joko julkisen velkaantumisen välittömään kasvuun (Kreikka, Italia) tai vasta myöhemmin julkiseksi velkakriisiksi kääntyneeseen yksityisen velkaantumisen kasvuun (Espanja, Irlanti, Portugali).



Kuvio 1. 12 EMU-maan keskimääräiset vuotuiset vaihtotaseen ylijäämät vuosina 2002–2009. Lähde: Maailmanpankki.

Euroalue on niin integroitunut talousalue, että kaikkien maiden vaihtotaseiden samanaikaiset ylijäämät olisivat käytännössä mahdottomia. Esimerkiksi Saksan nettoviennistä 57 prosenttia kohdentuu euroalueelle, kun taas Kreikan (negatiivisesta) nettoviennistä vastaava osuus on 54 prosenttia. Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että yli puolet euromaiden kaupasta ja tuotannontekijäkorvauksista tulee euroalueen sisältä. (Stockhammer 2011.)

Olisi ylipäättään tuhoisaa, jos kaikki euromaat valitsisivat samanlaisesti vientivetoisen kasvustrategian. Esimerkiksi Saksan vientikilpailukykyyn perustunut kasvustrategia on onnistunut vain, koska moni muu euromaa on perustanut talouspolitiikkansa toisenlaiseen kasvustrategiaan. Kaikki euroalueen kriisimaat harjoittivat ennen eurokriisiä huomattavasti Saksaa ekspansiivisempaa finanssipolitiikkaa, joten ne toimivat kustannuskilpailukykyä ylläpitoon keskittyneen Saksan kysyntäpumppuina. Huomattava osa Saksan suhteellisen kilpailukyvyn parantumisesta olikin peräisin juuri näistä maista: niissä palkkojen nousu oli kohtalaisen voimakasta, mikä paransi saksalaisten hyödykkeiden ja palveluiden asemaa kaikkialla Euroopassa. (Ks. Bibow 2013b.)

Ylipäättään voidaan todeta, että mikään talousjärjestelmä ei voi toimia ilman riittävää kokonaiskysyntää. Kaikkien euromaiden samanaikainen siirtyminen deflatoriseen talouspolitiikkaan ei voi kuin synnyttää euroalueen laajuisen taantuman, kuten eurokriisi on osoittanut. Kun kriisimaat pakotettiin yönkiristyspolitiikkaan, oli seurauksena koko euroalueen taantuma. Taantuma levisi myös rahoituskriisiltä välttyneisiin maihin, kun niiden vienti heikentyi kriisimaiden kysynnän romahtamisen seurauksena³.

Näin ollen EMU-järjestelmässä on hyväksyttävä se, että toiset jäsenmaat kumuloivat enemmän julkista velkaa kuin toiset. Sen vuoksi EMU-järjestelmän institutionaaliseen rakenteeseen tulisi sisältyä julkista velkakestävyyttä tukevia mekanismeja. Käytännössä nämä mekanismit voisivat tarkoittaa joko jäsenmaiden välisiä tulonsiirtoja tai jäsenvaltioiden suoraa keskuspankkiluototusta.

Jäsenmaiden väliset tulonsiirrot tarkoittaisivat käytännössä järjestelmää, jossa EMU-mailta diskriminoitaisiin sekä liian isot vaihtotaseen ali- että ylijäämät. Liian isojen vaihtotaseen ylijäämien diskriminointi estäisi pelkästään vientivetoisuuteen perustuvat kasvustrategiat EMU-mailta. Tämä parantaisi nykyisten kriisimaiden asemaa, koska esimerkiksi Saksa joutuisi panostamaan myös kotimaiseen kysyntään. Näin kriisimaille avautuisi enemmän vientimahdollisuuksia, ja ne voisivat lisätä vientivetoisia elementtejä omiin kasvustrategioihinsa.

Jotkut saattavat ajatella, että esimerkiksi EVM:n perustaminen on tarkoittanut jäsenmaiden välisten tulonsiirtomekanismien luomista. Jossain määrin näin onkin, mutta EVM ei kuitenkaan ole riittävä tu-

lonsiirtomekanismit. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että EVM:sta on saatavissa lainoja ainoastaan kriisitilanteissa. Kestävän tulonsiirtomekanismin olisi pyrittävä estämään itse kriisien syntyminen. Toiseksi EVM:n 500 miljardin euron maksimilainoituskapasiteetti ei ole riittävä syvissä kriisitilanteissa. On mahdotonta arvioida, kuinka suurta luototusta kussakin tilanteessa tarvittaisiin, joten tulonsiirroille ei voida asettaa etukäteen ylärajaa. Kolmanneksi Euroopan unionin (EU) lainsäädännön mukaan EVM-lainoihin on liitettävä tiukat sopeutusehdot. Jos sopeutusehtojen tavoitteena on pakottaa lainaajavaltiot deflatorisempaan talouspolitiikkaan, ei EVM-järjestelmä voi olla ratkaisu eurojärjestelmän sisäisiin epätasapainoihin. Kaikki maat kun eivät voi euroalueella kerryttää samanaikaisesti vaihtotaseen ylijäämiä.

Tulonsiirtojärjestelmääkin keskeisempi reformi olisi kuitenkin EU:n perussopimusten muuttaminen siten, että Euroopan keskuspankille (EKP) tehtäisiin mahdolliseksi jäsenvaltioiden suora luotottaminen. EMUn perustamisen sinetöineessä vuoden 1992 Maastrichtin sopimuksessa kiellettiin jäsenmaiden tai muiden julkisten yhteisöjen rahoittaminen suoraan keskuspankista⁴. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa jäsenmaista on tullut täysin riippuvaisia globaaleista luottomarkkinoista. Valtioilla joilla on oma keskuspankki, itsenäinen valuutta eikä merkittäviä määriä ulkomaisessa valuutassa olevaa velkaa, ei ole riskiä ajautua maksukyvyttömyyteen. Sen sijaan eurovaltioiden rahoitus riippuu yksinomaan luottomarkkinoilla vallitsevista näkemyksistä.

Suoran keskuspankkiluototuksen puutetta voidaan pitää ehkä eurojärjestelmän merkittävimpänä rakenteellisenä ongelmana. Monet kriittiset taloustieteilijät varoittivat tämän seurauksista jo paljon ennen euron käyttöönottoa. Itse asiassa ensimmäisenä asian nosti esiin taloustieteilijä Wynne Godley (1992) jo ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantulua. Tämän jälkeen 1990-luvulla etenkin useat moderni rahatalouteen perehtyneet taloustieteilijät korostivat keskuspankkirahoituksen puuttumisesta lähes väistämättä seuraavia vakavia rahoitusongelmia (ks. esim. Godley 1997; Goodhart 1998; Wray 1998; Forstater 1999).

Keskuspankkiluototuksen kieltämisen fundamentaalinen ongelma liittyy nykyaikaisten rahajärjestelmien perusrakenteeseen. Yleensä kaikki modernit rahatalousjärjestelmät ovat rakentuneet niin sanotun

chartalistisen periaatteen ympärille (ks. esim. Wray 1998). Sen mukaan valtion verot voidaan maksaa ainoastaan valtion liikkeellelaskemassa valuutassa. Näin ollen chartalistisia valtioita ei ole milloinkaan uhanut maksukyvyttömyys: valtion valuuttaahan voidaan aina tarvittaessa lainata suoraan valtion omasta keskuspankista.

Juuri vapautuminen maksukyvyttömyyden uhasta ja tarpeesta tasapainottaa budjetti on tehnyt aktiivisen talouden ohjaamisen mahdolliseksi. Valtiot ovat voineet räätälöidä budjettialijäämänsä tai -ylijiäämänsä vastaamaan yksityisen sektorin säästämishalukkuutta. Mikäli taloudessa on ollut voimakas nousukausi, on ylijäämäisiä budjetteja tehty talouden ylikuumenemisen hillitsemiseksi. Mikäli kokonaiskulutus ja investointihalukkuus ovat uhanneet vähentyä, on riittävän alijäämäisillä budjeteilla voitu palauttaa talous kasvu-uralle.

EMUssa chartalistinen periaate on rikottu, sillä yksikään eurovaltio ei ole enää käyttämänsä valuutan liikkeellelaskija: EMU-valtioista on tullut pelkkiä valuutan käyttäjiä, joiden maksukyvyttömyys on aito uhka. EU:ssa tai EMUssa ei ole myöskään ylikansallista finanssipoliittista auktoriteettia, jonka kulutusta EKP voisi rahoittaa. Yksittäisten jäsenmaiden budjettien keskuspankkirahoitus taas on kielletty. Chartalistisen periaatteen rikkominen on johtanut tilanteeseen, jossa järkevä finanssipoliittikka on käynyt mahdottomaksi ja jossa valtioiden konkurssista on tullut mahdollista.

Käytännössä EMUn rakenteelliset ongelmat voitaisiin korjata monella tavalla. Kunnianhimoisimpana ratkaisuna olisi federatiivinen järjestely, jossa nykyisistä jäsenmaista tehtäisiin osavaltioita. Silloin uudella keskushallinnolla olisi tarvittaessa mahdollisuus saada luototusta EKP:sta. Maltillisempaan vaihtoehtona olisi rajoittaa jäsenmaiden välisiä vaihtotaseen epätasapainoja ja lieventää suoran keskuspankki-luototuksen kieltävää EU-lainsäädäntöä. Näitä vaihtoehtoja käsitellään tarkemmin artikkelin toiseksi viimeisessä luvussa. Jo nyt voimme kuitenkin todeta, että euroalueen jäsenvaltioiden rakenteellista velkakestävyyttä olisi parannettava. Euromaiden olisi pakko hyväksyä se tosiasia, että vahvasti integroituneella talousalueella syntyy väistämättä sisäisiä epätasapainoja. Ne johtavat vaihtotaseen vajeista kärsivien maiden julkisten sektorien rahoitusongelmiin, ellei vajeita kompensoida tulonsiirroilla tai suoralla keskuspankkirahoituksella.

EMUn keskeisimmät rakenteelliset valuviat on nyt selvitetty. Seuraa-
vaksi siirrytään käsittelemään artikkelin varsinaista aihetta ja löytämään
vastaus siihen, miksi EMU-järjestelmään jätettiin julkisten talouksien
rahoitusongelmiin johtavia rakenteellisia valuvikoja. Historiallinen tar-
kastelu aloitetaan perehtymällä Ranskan ja Saksan talouspolitiisiin ja
Euroopan taloudellista integraatiota koskeviin traditioihin.

Ranskan ja Saksan talouspolitiikan ja talousintegraation traditiot

Ranskan toisen maailmansodan jälkeistä talouspolitiikkaa määrittä pyrkimys nopeasti jälleenrakentaa ja uudelleenteollistaa sodassa tuhoutunut talousjärjestelmä. Ranskan talous oli rapautunut pahasti sodassa, joten valtion oli otettava jälleenrakentamisessa päävastuu. Tarvittavien jättimäisten investointien toteuttaminen yksityisesti ei olisi ollut realistista.

Toisen maailmansodan jälkeen Ranskan talouspolitiikka rakentui niin sanotun indikatiivisen suunnittelun varaan. Käytännössä se tarkoitti useiden vuosien mittaisten talouspolitiikan ohjausohjelmien valmistelemista. Ohjelmat saattoivat sisältää toimenpidekokonaisuuksia, joilla pyrittiin lisäämään investointeja joillakin tuotannon aloilla tai muokkaamaan elinkeinorakennetta. Ohjelmissa määriteltiin muun muassa millaisia investointeja Ranskan valtionyhtiöt tekisivät, miten ne rahoitettaisiin ja millaista budjettipolitiikkaa valtio harjoittaisi. Indikatiivisen suunnittelun ajatus oli eräänlainen markkinatalouden ja suunnitelmatalouden hybridi: talousjärjestelmä toimi pääosin markkinaehtoisesti, mutta valtio pyrki interventioillaan voimakkaasti ohjaamaan ja vakauttamaan sen toimintaa. (Ks. esim. Kindleberger 1967.)

Indikatiivisen suunnittelun talousteoreettinen perusta nojasi suurelta osin John Maynard Keynesin talousteoriaan. Koska keskusjohtoinen suunnittelupolitiikka katsottiin sodasta pahasti kärsineessä Ranskassa välttämättömäksi, tarvittiin talousteoriaa, joka oli yhteensopivaa suunnitteluorientaation kanssa. Uusklassinen taloustiede ei tarjonnut Ranskan talouden suunnitteluelimille juuri minkäänlaista apua, koska esimerkiksi luoton säännöstely, julkinen investointipolitiikka ja muu kysynnänsäätely olivat sen näkökulmasta huonoja politiikkavalintoja. Niinpä monet vaikutusvaltaiset ranskalaiset hallintovirkamiehet pe-

rehtyivätkin jo ennen toisen maailmansodan päättymistä Keynesiin. Saksan kukistumisen jälkeen he saivat vastuulleen Ranskan talouspolitiikan ohjaamisen. (Boyer 1985, 80–89.)

Robert Boyerin (1985) mukaan Ranskan talouspolitiikkaa ohjasi toisesta maailmansodasta aina 1980-luvun alkuun saakka Keynesiltä lainattu ajatus, jonka mukaan kokonaistuotannon ja työllisyyden kehitystä määrittelee kulloinkin vallitseva efektiivisen kysynnän taso. Ranskassa vallinneen konsensuksen mukaan parhaiten efektiivisen kysynnän tasoon voidaan vaikuttaa kokonaiskysyntää säätelevällä finanssipolitiikalla ja sitä tukevalla rahapolitiikalla. Tämän vuoksi finanssipolitiikan ja rahapolitiikan tavoitteeksi asetettiin täystyöllisyyden ylläpito hintavakauden ja budjettitasapainon saavuttamisen kustannuksella.

Kokonaaisuudessaan Ranskan talouspoliittisessa ajattelussa korostui voimakkaasti monipuolisen kotimaisen tuotannon ja kotimaisen kysynnän merkitys. Tämä näkyi myös Ranskan talousulkopolitiikassa, sillä se oli pitkään melko haluton siirtämään talouspoliittista päätäntävaltaa ylikansalliselle tasolle (Maes 2004, 24). Talousulkopolitiikassaan Ranska keskittyikin edistämään kansainvälisen valuuttajärjestelmän vakautta ja kaupan epätasapainoja stabiloivien ratkaisujen kehittämistä (Boyer 1985, 91–93). Myös Euroopan taloudellisessa integraatiossa Ranska pyrki systemaattisesti saamaan aikaiseksi järjestelyitä, jotka olisivat vakauttaneet eurooppalaisia valuuttakursseja. Tämä oli ymmärrettävää, koska jatkuvaan täystyöllisyyteen nojaava kysynnänsäätelypolitiikka voi toisinaan aiheuttaa paineita nimenomaan valuuttakurssille: jos kotimainen kysyntä kasvaa ulkomaista kysyntää voimakkaammin, johtaa tämä vaihtotaseen ja siten mahdollisesti myös valuuttakurssin heikentymiseen.

Keskusjohtoisen talouspolitiikan suosio oli toisen maailmansodan jälkeisessä Länsi-Saksassa paljon vähäisempää kuin Ranskassa. Länsi-Saksassa katsottiin, että natsien valtaannousu onnistui suurelta osin vallan keskittämisen ansiosta. Sodanjälkeisessä Saksassa yhteiskunta haluttiin muovata sellaiseksi, että vastaavanlainen vallan keskittäminen ei olisi enää mahdollista. (Maes 2004, 24–25.) Tämän vuoksi talouspolitiikkaa nousi ohjaamaan keynesiläisyyden sijaan ordoliberalistinen ajattelutapa. Taloustieteilijä Walter Euckenin ympärille kehittynyt ordoliberalismi korosti eri instituutioiden välisten tehtävien ja valtaresurssien

tarkkaa jakamista. Rahapolitiikasta vastaamaan asetettiin poliittisesta ohjauksesta irrotettu keskuspankki, jonka ainoaksi tehtäväksi määrättiin hintavakauden ylläpito. Hallituksen vastuulla oli finanssipolitiikka, mutta senkin piti tapahtua tasapainotetun budjetin puitteissa. Palkanmuodostuksesta vastasivat työmarkkinajärjestöt, joiden tavoitteena oli ylläpitää Saksan kilpailukykyä tukevaa maltillista palkkapolitiikkaa. Vallanjako talouspolitiikan eri instituutioiden välillä oli määritelty yksityiskohtaisesti laeissa ja jokaisen instituution toimintaa ohjasivat sen omat sisäiset säännöt. (Ks. esim. Tietmayer 1999.)

Tasapainotettuihin budjetteihin ja hintavakauteen perustunut talouspolitiikka ei voinut tukea kotimaista kysyntää, joten Saksan taloudesta tuli jo varhain hyvin vientiriippuvainen. Tiukka ordoliberaali säännöstö loikin erinomaisen pohjan Saksan vientiteollisuuden kukoistukselle, sillä jo 1950-luvulta alkaen Saksassa onnistuttiin pitämään inflaatio kilpailijamaita alemmalla tasolla (Bibow 2013a, 8). Näin Saksa sai vaihtotaseensa ylijäämäiseksi ja onnistui kompensoimaan kotimaisen kysynnän kasvua rajoittavaa talouspolitiikkaansa vahvalla ulkomaisella kysynnällä.

Koska Saksan talouspolitiikka ei rakentunut kotimaisen kysynnän varaan, oli Saksa jo varhain Ranskaa suopeampi Euroopan taloudelliselle integraatiolle (ks. esim. Maes 2004, 24–26). Se ei katsonut menettävänsä talouspolitiikan ohjaamisen kannalta välttämättömiä työkaluja, vaikka Euroopan talousintegraatiota syvennettäisiinkin. Saksassa katsottiinkin laajasti, että sen intresseissä oli tukea kaikilla aloilla Euroopan yhdentymistä. Sen uskottiin parantavan toisen maailmasodan myötä viilentyneitä Ranska-suhteita ja rehabilitoivan Saksaa osana läntistä arvo- ja turvallisuusyhteisöä.

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana Saksan ja Ranskan talouspolitiikan traditiot erosivat toisistaan lähes täydellisesti. Ranskan talouspolitiikka nojasi indikatiiviseen suunnitteluun ja keynesiläisyyteen, kun taas Saksassa talouspolitiikka rakennettiin ordoliberalismiin ja vientivetoisen kasvun varaan. Molemmat talouspolitiikan mallit olivat pitkään hyvin menestyksekkäitä. Vuosina 1950–1960 Ranskan talous kasvoi keskimäärin 4,6 prosentin vauhtia työttömyysasteen ollessa keskimäärin 1,5 prosentissa. Saksassa vuosina 1950–1960 talous kasvoi peräti 8,2 prosentin keskimääräistä vuosivauhtia ja työttömyysaste oli

keskimäärin 5,7 prosentissa. Aikavälillä 1961–1973 Ranskan talous kasvoi vuosittain keskimäärin 5,7 prosentin vauhtia ja työttömyysaste oli kahdessa prosentissa. Saksan kasvu hidastui tuona aikana hiukan 4,4 prosenttiin, mutta keskimääräinen työttömyysaste tippui hämmästyttävään 0,7 prosentin lukemaan. (Bibow 2013a, 10.) Molempien talouspoliittisten traditioiden menestyksekkäys koitui kuitenkin Euroopan talousintegraation tappioksi. Kumpikaan maa ei ollut valmis hyväksymään sellaisia ylikansallisia järjestelyitä, jotka olisivat ristiriidassa niiden kasvumallien kanssa. Näin ollen kehitys kohden Euroopan talous- ja rahaliittoa oli hidasta, vaikka etenkin Saksa suhtautui siihen sinänsä myönteisesti.

Varhainen rahapoliittinen integraatio Euroopassa

Ensimmäisen kerran talous- ja rahaliiton perustaminen nousi Euroopassa vakavaan keskusteluun jo 1960-luvun lopulla. Vuoden 1969 Haagin huippukokouksessa talous- ja rahaliiton perustaminen asetettiin Euroopan yhteisöjen (EY) tavoitteeksi. Heti vuonna 1970 Talous- ja rahaliiton perustamista valmistelemaan perustettiin Luxemburgin pääministerin Pierre Wernerin johtama komitea.

Talous- ja rahaliiton perustamispäätökseen johtaneen prosessin taustalla oli kaksi keskeistä tekijää (ks. Maes 2004, 27–29). Ensinnäkin 1960-luvun lopulla alettiin maailmalla laajasti epäillä Bretton Woods -valuuttajärjestelmän kestävyyttä. Järjestelmän keskusvaluuttana oli Yhdysvaltain dollari, jonka arvo oli sidottu kiinteällä kurssilla kultaan. Muiden valuuttojen arvot taas oli sidottu kiinteällä vaihtosuhteella Yhdysvaltain dollariin. Järjestelmä oli jo lähtökohdiltaan hauras, sillä talouskasvu Yhdysvalloissa johtaisi lähes väistämättä myös kierrossa olevien dollareiden määrän kasvuun, mutta Yhdysvaltain kultavarannot taas eivät kasvaisi samassa suhteessa. Periaatteessa Yhdysvallat olisi voinut yrittää padota tätä vaikutusta hillitsemällä talouskasvuun ylijäämäisillä budjeteilla, mutta se ei missään vaiheessa osoittanut halukkuutta tähän. Kun vielä 1960-luvun lopulla Vietnamin sota toi uusia menopaineita Yhdysvaltain talouteen, alettiin Bretton Woods -järjestelmän purkamisesta keskustella laajasti.

Pelko Bretton Woods -järjestelmän kaatumisesta epävakautti valuuttakursseja ympäri maailmaa. EY-maat pelkäsivät, että valuuttakurssiheilahtelut voisivat johtaa Euroopan tulliliiton ja yhteisen maatalouspolitiikan purkamiseen, kun maat halusivat suojautua vienti- ja tuontihintojen äkillisiltä muutoksilta (Maes 2004, 27). Näin ollen EY:ssä alettiin valmistella rahaliittoa, joka olisi kyllin vahva selviämään omillaan globaalissa valuuttajärjestelmässä. Tavoite jonkinlaisesta rahapoliittisesta integraatiosta lämmitti erityisesti Ranskaa, jonka kotimaiseen kysyntään perustuvaan kasvumalliin valuuttakurssien regulaatio sopi hyvin. Ranska oli myös pitkään ollut tyytymätön Yhdysvaltain erityisasemaan Bretton Woods -järjestelmässä (ks. esim. Eichengreen 2010.). Se uskoi, että dollarin asema järjestelmän keskusvaluuttana mahdollisti Yhdysvalloille ripeämmän talouskasvun kuin muille maille.

Toinen talous- ja rahaliiton perustamiseen myötävaikuttanut seikka liittyi Saksan ulkopoliittiseen strategiaan. Saksa näki talous- ja rahaliiton perustamisen mahdollisuutena osoittaa sitoutumistaan läntisten maiden koalitioon. Tämä oli ollut Saksan ulkopoliittikkaa ohjaavaa päälinjaa jo toisesta maailmansodasta lähtien, mutta Willy Brandtin nousu Saksan liittokansleriksi vuonna 1969 teki tavoitteesta entistäkin tärkeämmän (mt.). Brandt oli aloittanut näyttävästi uuden idänpoliitiikkansa, jonka myötä Länsi-Saksa muun muassa tunnusti DDR:n ja hyväksyi maiden välisten diplomaattisuhteiden solmimisen. Uuden idänpoliitiikan vastapainoksi tarvittiin entistä voimakkaampaa länsi-integraatiota, joten talous- ja rahaliiton edistäminen sopi erinomaisesti Brandtin suunnitelmiin.

Jo keskustelujen alkumetreillä poliittiset asetelmat mutkistuivat. Saksan johtama vientivetoisten maiden koalitio vaati kaikkia jäsenmaita vakauttamaan julkiset taloutensa ennen kuin rahapoliittisessa integraatiossa voitaisiin edetä. Ranskan johtama kotimaisen kysynnän varaan strategiansa rakentaneiden maiden koalitio ei kuitenkaan pitänyt tätä tavoitetta mielekkäänä. (Parsons 2003, 161.) Niiden mukaan rahapoliittisessa integraatiossa oli edettävä välittömästi, koska se oli edellytys onnistuneelle finanssipoliitiikalle.

Jakolinjojen taustalla olivat eri käsitykset talouspolitiikan tavoitteista (ks. Maes 2004, 28; Parsons 2003, 160–164). Saksa ei halunnut ajautua tilanteeseen, jossa se mahdollisesti joutuisi rahoittamaan talous- ja

rahaliiton alijäämätalouksia. Toisaalta vientivetoisella Saksalla ei ollut kiire stabiloida valuuttakurssia, sillä liian vahva valuutta oli kenties suurin uhka sen kasvumallille. Ranska taas katsoi, että raha- ja valuuttain-tegraaation tavoitteena oli nimenomaan vähentää paineita siirtyä kiristävempään talouspolitiikkaan. Ennen pitkää ekspansiivinen finanssipolitiikka voi johtaa valuuttakurssin heikentymiseen, joten Ranskan kannalta keskeisintä oli saada aikaiseksi valuuttakurssin vakauden turvaava eurooppalainen järjestely. Ranskan tavoitteena oli luoda eurooppalainen rahasto, jolla voitaisiin tukea epätasapainoon ajautuneita rahaliiton jäsenmaiden valuuttoja (Parsons 2003, 161). Ranskan esitys tarkoitti käytännössä juuri Saksan kaihtamia eurooppalaisia tulonsiirtoja.

Erimielisyyksistä huolimatta Wernerin komitea onnistui valmistelemaan esityksen kolmiportaisesta siirtymisestä yhteiseen valuuttaan vuoteen 1980 mennessä. Wernerin komitean mukaan ensimmäinen vaihe koostuisi etupäässä kansallisesta vakautuspolitiikasta, jota tuettaisiin keskuspankkien välisillä luottojärjestelyillä (ks. European Commission 1970). Toisessa vaiheessa luotaisiin valuuttojen vakauttamiseen tähtäävä rahasto ja kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä. Kolmas vaihe tarkoittaisikin jo täydellisen talous- ja rahaliiton perustamista.

Ranska tyrmäsi kuitenkin nopeasti Wernerin komitean esitykset. Vaikka Ranska piti valuuttojen vakauttamista tärkeänä, se ei halunnut edetä täydelliseen talous- ja rahaliittoon. Se myös katsoi, että jo prosessin ensimmäisessä vaiheessa vaaditut kansalliset sopeuttamistoimet rajoittaisivat liikaa sen talouspoliittista autonomiaa. Näin ollen Wernerin komitean suunnitelma kaatui jo tammikuussa 1971, jolloin se korvattiin väljemmällä valuuttakurssien vakauttamiseen tähtäävällä suunnitelmalla. Tässä suunnitelmassa talous- ja rahaliitto säilytettiin edelleen tulevaisuuden tavoitteena, mutta sille ei annettu enää konkreettista sisältöä. (Parsons 2003, 161–163.) Käytännössä minkäänlaista eurooppalaista valuuttakurssijärjestelmää ei saatu luotua vuosina 1970–1971.

Bretton Woods -järjestelmä kaatui lopulta elokuussa 1971 Yhdysvaltain irrotettua dollarin kultakannasta. Saman vuoden joulukuussa solmitussa Smithsonian-sopimuksessa päätettiin väljistä valuuttakurssien vaihteluväleistä. EY-maat kuitenkin katsoivat, että Smithsonian-sopimuksessa implisiittisesti hyväksyttiin jopa yhdeksän prosentin suuruiset EY-maiden sisäiset valuuttakurssivaihtelut. Tätä pidettiin laajasti

Euroopassa epävakautta lisäävänä järjestelynä, joten Smithsonian-sopimuksessa solmitun valuuttakurssiputken sisälle luotiin maaliskuussa 1972 tiukempi EY-maiden valuuttakurssijärjestely (mts. 163–164). ”Käärmeeksi tunnetussa” nimetty valuuttajärjestelmä tarkoitti käytännössä sitä, että EY-maiden keskinäiset valuuttakurssit saivat vaihdella vain 2,25 prosenttia suuntaansa.

Epävarma maailmantalouden tilanne ajoi Ranskan hyväksymään valuuttakäärmeen, vaikka se ei sisältänyt Ranskan tärkeänä pitämää yhteiseurooppalaista valuuttakurssien tasapainotusrahastoa. Saksan intressejä valuuttakäärme vastasi erinomaisesti, sillä Saksalla oli lähes jatkuvasti muita EY-maita alhaisempi inflaatio (Bibow 2013a, 6–8). Kun kilpailevat eurooppalaiset maat eivät enää käärmeen jälkeen saaneet merkittävää hyötyä edes valuuttakurssin heikentymisestä, Saksan vientilyivoima korostui entistäkin selvemmin.

Pääasiassa jäsenmaiden omiin raha- ja valuuttapolitiisiin interventioihin nojautunut valuuttakäärme ei osoittautunut kestäväksi järjestelmäksi. Monet maat irtaantuivat käärmeestä devalvoidakseen valuuttansa ja liittyivät siihen taas myöhemmin uudestaan. Esimerkiksi Ranska vetäytyi järjestelmästä jo tammikuussa 1974, mutta palasi siihen heti seuraavana vuonna. Ranska pyrki kuitenkin luomaan tiiviimpää valuuttaunionia Eurooppaan. Se katsoi, että valuuttakäärme voisi säilyä ainoastaan, jos valuuttakurssin heikentymisestä kärsiviä maita voitaisiin tukea jonkinlaisella ylikansallisella rahastolla. Saksassa oli kuitenkin vaikeaa saada hyväksyttyä järjestelmää, jossa se velvoitettaisiin rahoittamaan heikomman vientikilpailukyvyn maita. Näin ollen eurooppalainen valuuttaintegraatio ei edennyt ennen vuotta 1978, jolloin Saksa huolestui valuuttakurssinsa vahvistumisesta. Pelko liian vahvasta valuutasta seuraavasta vientikilpailukyvyn menetyksestä sai liittokansleri Helmut Schmidin suostumaan Ranskan presidentin Valéry Giscard d’Estaingin ehdotukseen valuuttakäärmeen institutionaalisesta uudistamisesta (Parsons 2003, 167).

Vuonna 1979 Schmidin ja Giscard d’Estaingin neuvotteluiden seurauksena syntyi Euroopan valuuttajärjestelmä (EMS⁵). EMS:ssä EY-maiden valuuttojen vaihteluväli säilytettiin entisellään, mutta nyt valuuttakurssien puolustamiseksi luotiin uusia ylikansallisia mekanismeja. Keskuspankkien välisiä luottomekanismeja vahvistettiin ja perus-

tettiin Ranskan pitkään tavoittelema eurooppalainen valuuttarahasto tukemaan jäsenmaiden valuuttakurssipolitiikkaa. Valuuttarahastoon yhdistettiin kaikkien EMS-maiden valuuttareservejä, joita voitiin tarpeen tullen lainata valuuttaongelmista painiville jäsenmaille. Uusista institutionaalisista järjestelyistä huolimatta EMS:kään ei osoittautunut vakaaksi valuuttakurssijärjestelmäksi. Jo ensimmäisten vuosien aikana monien jäsenmaiden valuuttoja jouduttiin devalvoimaan, eikä jäsenmaiden keskinäinen talouspoliittinen koordinaatio onnistunut. Kehitys kohden tiiviimpää talous- ja rahaliittoa alkoi vasta, kun Ranskan talouspoliittisessa paradigmassa tapahtui muutos 1980-luvun alussa.

Ranskan talouspolitiikan U-käännös

Joissakin arvioissa Ranskan talouspoliittisen linjan on katsottu muuttuneen jo 1970-luvulla. Esimerkiksi Ivo Maes (2004, 30) katsoo Ranskan siirtyneen jo tuolloin vakautta korostavalle talouspolitiikan linjalle ja hylänneen keynesiläisyyden sekä indikatiivisen suunnittelun. Ranskan talouspolitiikan historian tarkastelu ei kuitenkaan tue tätä väitettä. Vielä 1970-luvun puolivälissä pääministeri Jacques Chiracin hallitus pyrki palauttamaan Ranskan talouden kasvu-uralle mittavalla elvytyksellä ja devalvaatiolla (Boyer 1985, 93–94). Chiracin talouspolitiikka oli kokonaistuotannon kasvun näkökulmasta onnistunutta, sillä Ranska onnistuttiin kampeamaan taantumasta nopeasti takaisin hyvälle kasvu-uralle.

Inflaatio pysyi kuitenkin korkealla, minkä vuoksi Chiracia pääministerinä seuranneen Raymond Barren hallitus siirtyi kiristävämpään talouspolitiikkaan. Barren talouspolitiikka erosi Ranskan talouspolitiikan pitkästä linjasta, mutta se ei saanut aikaiseksi laajempaa paradigman muutosta Ranskassa. Ensinnäkin monet Barren uudistuspyrkimyksistä kaatuivat siihen, että niille ei lopulta löytynyt riittävää kannatusta. Toiseksi Barre korosti kokonaiskysynnän ylläpitämisen keskeisyyttä, vaikka toikin hintavakauden tavoittelemisen uutena päämääränä Ranskan talouspolitiikkaan. Kokonaisuudessaan voidaan Robert Boyeria seuraten arvioida, että 1970-luvulla Ranskan talouspoliittisessa traditiossa ei tapahtunut suurta muutosta, vaikka siihen nyt yhdistyi myös aiempaa ortodoksisempia elementtejä. (Mts. 89–99.) Boyerin tulkinnan us-

kottavuutta vahvistaa myös se, että Barren talouspolitiikka osoittautui Ranskassa epäsuosituksi. Ainakin osin tämän seurauksena sosialistit voittivat Ranskassa sekä presidentin- että parlamenttivaalit keväällä 1981. Sosialistit aloittivat presidentti François Mitterrandin johdolla ennen näkemättömän aggressiivisen kysyntästimulaatio- ja kansallistamisohjelman heti valtaan päästyään. Useiden keskeisten yhtiöiden kansallistamispyrkimysten lisäksi ohjelma koostui muun muassa laajasta investointiohjelmasta, muun julkisen kulutuksen lisäämisestä, minimipalkkojen nostamisesta ja veronkevennyksistä (mts., 99–102).

Sosialistien politiikka osoittautui aluksi menestyksekkääksi, sillä Ranskan talous kehittyi muuta maailmantaloutta suotuisammin 1980-luvun alussa. Ongelmaksi muodostui kuitenkin ennen kaikkea se, että muu maailmantalous ei toipunut 1980-luvun alun taantumasta yhtä nopeasti. Näin ollen kokonaiskysynnän kasvu johti Ranskan vaihtotaseen heikentymiseen. Toisaalta myös inflaatio kiihtyi yli kymmenen prosenttiin, mikä heikensi Ranskan vientiteollisuuden asemaa. Vaihtotaseen heikentyminen, inflaation kiihtyminen ja niistä seuranneet kolme peräkkäistä frangin devalvaatiota vähensivät Ranskan houkuttelevuutta globaalien portfoliosijoittajien silmissä. Niinpä Ranskan frangi joutui useiden spekulatiivisten hyökkäyksien kohteeksi ja sen arvo heikentyi entisestään. (Ks. esim. Boyer 1985, 99–102; Abdelal 2007, 58–59; Blik & Parguez 2008.) Lopulta Mitterrand ja sosialistit ajautuivat tilanteeseen, jossa heidän oli valittava joko EMS-kytkennästä luopuminen ja pääomasääntelyn entistä voimakkaampi lisääminen tai siirtyminen globaaleja rahoitusmarkkinoita miellyttävään vyönkiristyspolitiikkaan. EMS:n hylkääminen olisi antanut Ranskalle lisää talouspoliittista liikkumavaraa, kun sen ei olisi enää tarvinnut puolustaa kiinteää valuuttakurssia. Toisaalta EMS:n hylkääminen olisi saattanut suistaa Ranskan sivuraiteille Euroopan taloudellisessa integraatiossa.

Vyönkiristyspolitiikan kannattajat olivat Mitterrandin hallinnossa etulyöntiasemassa, sillä keynesiläisyyden suosio oli maailmalla vähentynyt Milton Friedmanin ja Robert Lucasin johtaman ortodoksisen talousteoreettisen vallankumouksen myötä. 1970-luvun inflaatiopiikit olivat vieneet uskottavuutta keynesiläiseltä politiikalta, ja taloustieteellinen yhteisö oli alkanut viehättyä monetarismista ja rationaalisten odotusten teoriasta. Näin ollen Mitterrand teki vuonna 1983 kuului-

san U-käännöksen talouspolitiikassaan (ks. esim. Abdelal 2007, 58–82; Blik & Parguez 2008).

Sisäpolitiikassa U-käännös tarkoitti budjettitasapainoon perustuvan yönkiristyspolitiikan hyväksymistä, luopumista kysynnänsäätelypyrkimyksistä, vientipainotuksen korostumista ja rahoitusmarkkinoiden avaamista (ks. esim. Blik & Parguez 2008). Sillä oli kuitenkin myös suoria vaikutuksia Ranskan Eurooppa-politiikkaan. Mitterrand ja hänen lähipiirinsä katsoivat, että globalisaation ja vapaiden rahoitusmarkkinoiden aikakaudella keynesiläisen politiikan toteuttaminen oli mahdotonta yhden maan tasolla. He kuitenkin uskoivat, että Euroopan tasolla talouskuripolitiikka ei olisi ainoa vaihtoehto. Tämän vuoksi Mitterrand päätti alkaa systemaattisesti tukea Euroopan taloudellista integraatiota. (Abdelal 2007, 64–65.) Mitterrand otti politiikkansa painopisteeksi uusien eurooppalaisten institutionaalisten rakenteiden luomisen. Hän katsoi, että tärkeintä olisi saada aikaiseksi puitteet, jotka voisivat mahdollistaa globaalin talouden sääntelyn vähintäänkin myöhemmin. Näin ollen Mitterrand oli valmis joustamaan uusien instituutioiden sääntöihin liittyvissä kysymyksissä, jos Ranskan vanhan kiistakumppani Saksa suostuisi integraation syventämiseen. (Ks. esim. Ross 1998.)

Aluksi Mitterrandin linjanmuutos tarkoitti sitä, että hän antoi voimakkaan tukensa EMS-järjestelmän jatkamiselle. EMS-järjestelmä ei kuitenkaan vastannut Mitterrandin kunnianhimoisia näkemyksiä Euroopan taloudellisesta integraatiosta. Niinpä hänen lopullisena tavoitteenaan oli täysimääräisen talous- ja rahaliiton perustaminen Eurooppaan. Mitterrand uskoi, että yhteiseurooppalaisesta valuutasta tulisi vahvempi kuin kansallisista valuutoista. (Jabko 1999.) Tällä tavalla myös rahoitusmarkkinoiden ehdollistamisvaltaa saataisiin kavennettua.

Keskustelua talous- ja rahaliitosta käytiinkin Euroopassa aktiivisesti koko 1980-luvun ajan. Idea ei kuitenkaan konkretisoitunut ennen 1980-luvun loppua, koska aluksi EY:ssä keskityttiin sisämarkkinoiden kehittämiseen. Kun sisämarkkinaprojekti oli saatu vuonna 1987 voimaanastuneen Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksymisen myötä pitemmälle, alettiin voimia suunnata enemmän talous- ja rahaliitosta käytävään keskusteluun. Mitterrand otti johtavan roolin EMU-keskustelussa uudelleenvalintansa jälkeen keväällä 1988. Hän ehdotti Saksan

liittokanslerille Helmut Kohlille kauppaa, jossa Ranska tarjoutuisi hyväksymään Saksalle tärkeän pääomasääntelyn kieltävän EY-direktiivin, jos Saksa suostuisi aloittamaan neuvottelut täysimittaisen talous- ja rahaliiton perustamisesta (Parsons 2003, 212). Kohl suostui Mitterrandin ehdotukseen, ja päätös EMUa valmistelemaan ryhtyvistä komiteasta tehtiin jo kesäkuun 1988 huippukokouksessa. Komitean johtoon valittiin Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors, joka oli 1980-luvun alussa toiminut myös Mitterrandin valtiovarainministerinä.

EMU-kompromissi ja euron valuvikojen synty

1980-luvun loppu oli otollista aikaa EMU-sopimuksen aikaansaamiseksi. Yhtäältä Mitterrand otti päätavoitteekseen talous- ja rahaliiton synnyttämisen. Toisaalta Länsi-Saksan johdossa olivat integraatiomyönteiset liittokansleri Helmut Kohl ja ulkoministeri Hans-Dietrich Genscher. Neuvostoliiton uusi avoimuuspolitiikka antoi Kohlille ja Genscherille myös paremmat mahdollisuudet edistää Euroopan integraatiota ilman, että se olisi aiheuttanut voimakkaita jännitteitä Länsi-Saksan ja DDR:n välillä.

Aiemmin raha- ja valuuttaintegraatio oli törmännyt Ranskan ja Saksan erilaisiin näkemyksiin integraation tavoitteista ja ehdoista. Ranska oli kaivannut jonkinlaista yhteiseurooppalaista valuuttajärjestelmää turvaamaan frangin arvoa, sillä sen valitsema talouspolitiikan strategia aiheutti ajoittain kiihtyvää inflaatiota sekä vaihtotasepaineita. Saksalle taas valuuttaintegraatio oli ennen kaikkea osa sen laajempaa ulkopoliittista strategiaa, jossa maa pyrittiin palauttamaan osaksi läntistä koaliitiota. Sen oma talouspoliittinen strategia nojasi hyvään vientikilpailukykyyn, jota ylläpidettiin muita maita alhaisemmalla inflaatiolla. Näin ollen sillä ei ollut tarvetta hakea tukea valuutalleen muilta eurooppalaisilta mailta. Siksi Saksa ei ollut halukas tukemaan muiden maiden valuuttoja tulonsiirtomenetelmillä.

Nyt tilanne oli kuitenkin otollisempi. Ranskan talouspoliittinen linja oli muuttunut jyrkästi vuonna 1983 Mitterrandin U-käännöksen seurauksena. Ranska myös näki, että sillä ei ollut tosiasiallista rahapoliittista itsenäisyyttä edes oman valuutan oloissa (Abdelal 2007, 77).

Ranska ei voinut antaa inflaation kiihtyä juuri korkeammaksi kuin Saksassa, koska sen vaihtotase olisi heikentynyt tämän seurauksena. Näin ollen se joutui rahapolitiikassaan seuraamaan Saksan keskuspankin (tästä eteenpäin Bundesbank) ratkaisuja. Toisaalta Ranska myös katsoi, että keynesiläisyys yhdessä maassa oli mahdotonta, joten sen edistäminen edellyttäisi Euroopan integraation syventämistä.

1980-luvun loppuun mennessä neuvotteluasema oli kääntynyt selvästi Saksan eduksi. Vahvan D-markan Saksalla ei ollut mitään pakottavaa tarvetta edistää talous- ja rahaliittoa. Ranska taas piti EMUn perustamista lähes välttämättömänä. Näin talous- ja rahaliitosta käytävissä neuvotteluissa Ranska joutui lopulta suostumaan lähes kaikkiin Saksan asettamiin ehtoihin. Saksaa huoletti erityisesti se, että sen erinomaisesti toiminut kasvumalli häiriintyisi EKP:n liian löysän rahapolitiikan vuoksi (ks. esim. Bibow 2013a, 12). Jos EKP esimerkiksi yrittäisi tukea euroalueen työllisyyttä alentamalla ohjauskorkoaan, voisi tästä joissakin tapauksissa seurauksena olla inflaation kiihtyminen kaikkialla euroalueella. Hintatason nousu taas häittäisi Saksan vientiteollisuutta, jonka varaan koko saksalainen kasvumalli rakentuisi. Niinpä Saksa otti tiukan linjan jo Delors'n komiteassa. Komitea koostui Delors'n lisäksi kaikkien EY-maiden keskuspankkien pääjohtajista. Erityisesti Bundesbankin Karl-Otto Pöhlillä oli komiteassa paljon vaikutusvaltaa (Maes 2004, 33). Hän korosti, että EMUn perustamisen välttämättömänä ennakkoehtona oli yksimielisyys siitä, että ”rahan arvon vakauden” vaaliminen asetettaisiin uuden keskuspankin keskeisimmäksi tehtäväksi (ks. Pöhl 1989). Tämä näkemys muodosti perustan komitean loppuraportille, jossa perustettavan EKP:n ainoaksi tehtäväksi määriteltiin hintavakauden ylläpitäminen (ks. Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989, 21–23). Lisäksi raportissa vaadittiin EKP:lle täydellistä itsenäisyyttä poliittisesta ohjauksesta ja EMUn jäsenvaltioille tiukkoja budjettivajeita ja julkista velkaa koskevia kriteerejä.

Delors'n komitean linjaukset muodostivat pohjan myös lopulliselle EMU-sopimukselle, joka oli osa vuonna 1992 allekirjoitettua Maastrichtin sopimusta. Ranska yritti neuvotteluissa vielä saattaa EKP:a edes jonkinlaiseen poliittiseen ohjaukseen, mutta epäonnistui pyrkimyksissään täydellisesti (Bibow 2013a, 12). Lopullisesta EMU-

sopimuksesta tuli jopa tiukempi kuin Delors'n komiteassa oli kaavailtu. Ensinnäkin EKP erotettiin kaikesta poliittisesta ohjauksesta. Jopa EKP:n johtokunnan jäsenten erottaminen tehtiin lähes mahdottomaksi. EKP:n ainoaksi tavoitteeksi asetettiin hintavakauden ylläpitäminen. Muiden keskuspankkien tavoitteistoon kuuluu yleensä myös työllisyyden tukeminen, mutta EKP:lla ei tällaista velvoitetta ole. Pankilta myös kiellettiin jäsenmaiden tai minkään muidenkaan julkisyhteisöjen luottottaminen. Suoran keskuspankkirahoituksen kieltö herätti tietenkin pelkoja siitä, miten jäsenvaltiot voisivat selvittää kasvavista budjettialijäämistä tai suuresta julkisesta velasta. Maastrichtin sopimuksessa kehitetty ratkaisu oli yksinkertainen: ne kiellettäisiin. Vakaus- ja kasvusopimuksen perusteella jäsenvaltioiden vuotuiset budjettialijäämät saisivat olla enimmillään kolme prosenttia bruttokansantuotteesta ja julkista velkaa voisi olla maksimissaan 60 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Tiukkojen kriteerien tavoitteena oli luoda euroalueelle rahapoliittista vakautta ja mahdollistaa Saksan vientivetoisen kasvumallin jatkuvuus. Niiden ongelmana oli kuitenkin se, että ne olivat yhteensopivia ainoastaan vientivetoisen kasvustrategian kanssa. Kotimaiseen kysyntään nojaava kasvustrategia edellyttäisi ajoittain mittaviakin budjettialijäämiä. Kaikki euromaat eivät taas voisi samanaikaisesti perustaa talouspolitiikkaansa viennin varaan. Se johtaisi tilanteeseen, jossa kokonaiskysynnän kehitys euroalueella jäisi vaatimattomaksi. Toisaalta vaikka kaikki euromaat olisivatkin valinneet vientivetoisen kasvustrategian, olisi osasta jäsenmaita tullut joka tapauksessa kilpailukykyisempiä kuin toisista. Vaihtotaseen vajeista kärsivien maiden julkinen velka kasvaisi väistämättä ennemmin tai myöhemmin, kuten artikkelin alussa osoitettiin. Näin ollen EMU-järjestelmä olisi vaatinut valtioiden velkakestävyyttä parantavia ratkaisuja.

Ongelmien taustalla oli kyvyttömyys sovittaa yhteen Ranskan vaatimukset rahapoliittisen integraation institutionaalisesta tasosta ja Saksan vaatimukset rahapoliittisen integraation sisällöstä. Jos Euroopassa haluttiin luoda yhtenäinen talous- ja rahaliitto, olisi sen säännöstön tuettava paremmin valtioiden velkakestävyyttä. Periaatteessa tämä tarkoittaisi joko Euroopan laajuista tulonsiirtojärjestelmää tai suoran keskuspankkirahoituksen mahdollistamista tavalla tai toisella. Kumpikaan näistä ei kelvannut Saksalle, koska ne uhkasivat sen vientivetoista kas-

vustrategiaa. Näin eurokriisin siemen kylvettiin jo ennen koko EMUn perustamista. Kriisin välttäminen olisi ollut mahdollista, jos Ranska olisi tyytynyt hiukan vähemmän kunnianhimoiseen eurooppalaisen raha- ja valuuttaintegraation muotoon. Toisaalta sen välttäminen olisi ollut mahdollista myös, jos Saksa olisi ollut valmis joustamaan jyrkän ortodoksisista talouspolitiikan sisältöön liittyvistä vaatimuksistaan.

Euron tulevaisuuden vaihtoehdot

Eurokriisin akuutti vaihe on saatu hallintaan EKP:n elokuussa 2012 julistaman OMT-ohjelman⁶ ansiosta. OMT-ohjelma on tarkoittanut EKP:n lupausa ostaa tarvittaessa rajattomasti minkä tahansa EMU-valtion velkakirjoja. OMT-rahoituksen vastapainoksi rahoitusta saavien valtioiden pitää sitoutua EKP:n asettamiin tiukkoihin vyönkiristysehtoihin. Toistaiseksi yksikään eurovaltio ei ole hakenut OMT-rahoitusta, mutta pelkästään sen mahdollisuus on riittänyt rauhoittamaan luottomarkkinoita, mikä on laskenut valtionlainojen korkotasoa euroalueen kriisimaissa.

OMT-ohjelman myötä EKP on ryhtynyt osittaiseksi euroalueen viime käden lainaajaksi. Tämä ei ole ollut kuitenkaan riittävä ratkaisu, koska OMT-ohjelma on ratkaissut ainoastaan akuutin rahoituskriisin, mutta ei syvempää talouskriisiä. OMT-ohjelman jälkeenkään vaihtotaseen alijäämistä kärsiville maille ei ole tarjolla kuin talouskuripolitiikka. Kriisimaiden vyönkiristyspolitiikka on vaikuttanut myös rahoituskriisiltä toistaiseksi välttyneisiin euromaihin, kun niiden vientikysyntä on vähentynyt. Tätä kirjoittaessa koko euroalue onkin taantumassa, josta toipuminen edellyttää joko talouspolitiikan suunnanmuutosta euroalueella tai voimakasta talouskasvun kiihtymistä muualla maailmantaloudessa.

Vaikka EMU selviäisikin eurokriisistä, olisi EMUn säännöstöä ja rakennetta uudistettava merkittävästi. Muussa tapauksessa vastaavanlainen talouskriisi olisi edessä jälleen tulevaisuudessa. Euroalueen kanalta olennaisinta olisi ratkaista chartalistisen periaatteen rikkomisesta seurannut dilemma jollakin tavalla. Kun valuutan liikkeelleaskijoista on tehty nyt pelkästään valuutan käyttäjiä, on myös niiden maksuky-

vyttömyydestä tullut todellinen vaihtoehto. Käytännössä realistiset ratkaisuvaihtoehdot voidaan jakaa kolmeen tyyppiin.

Maltillisin ratkaisuvaihtoehto perustuisi euroalueen sisäisten vaihtotaseen epätasapainojen tasaamiseen. Tämä voisi tarkoittaa sekä liian suurten vaihtotaseen ali- että ylijäämien kieltämistä euroalueella. Epätasapainojen tasaamista voitaisiin tukea myös EKP:n keskuspankkirahoituskiellon höllentämisellä. EKP:lle voitaisiin esimerkiksi antaa oikeus poikkeustilanteissa rahoittaa jäsenvaltioita määritlemiensä ehtojen pohjalta, jos se katsoo rahoituksen tarpeelliseksi. Käytännössä liiallisten vaihtotaseen ylijäämien kieltäminen tekisi pelkästään vieniin keskittyvän talouspoliittisen strategian mahdottomaksi. Toisaalta liiallisten vaihtotaseen alijäämien kieltäminen tekisi mahdottomaksi talouspolitiikan rakentamisen yksinomaan kotimaisen kysynnän varaan. Tämä vaihtoehto ei edellyttäisi merkittävää vallan hajauttamista tai keskittämistä, mutta se vaatisi Saksaa luopumaan kasvustrategiastaan, joka on ollut Saksan talouspolitiikan perustana jo toisesta maailmansodasta lähtien. Ainakaan nykyisessä ilmapiiressä ei vaikuta siltä, että Saksalla olisi halukkuutta tällaiseen muutokseen.

Toisena vaihtoehtona olisi yrittää purkaa maksukyvyttömyysongelmaa suuremmin. Olisi kuitenkin epärealistista ajatella, että EKP voitaisiin velvoittaa luotottamaan jäsenvaltioita niin paljon kuin ne tahtovat. Se voisi johtaa inflaation kiihtymiseen joissakin jäsenmaissa, mihin EKP:n pitäisi reagoida korottamalla ohjauskorkoaan. Tämä taas nostaisi tarpeettomasti korkoa niissä maissa, joissa inflaatio ei olisi ongelma. Näin ollen suora ratkaisu maksukyvyttömyysproblematiikkaan tarkoittaisi jonkinlaista federatiivista ratkaisua. Jos euroalueen jäsenvaltioista tehtäisiin liittovaltiolle alisteisia osavaltioita, voisi uusi keskushallinto tarvittaessa rahoittaa osavaltioita. EKP:kin olisi alistettu keskushallinnolle, joten sen maksukyky olisi turvattu kaikissa tilanteissa. Tämä on kuitenkin tulonsiirtoratkaisuakin epärealistisempi skenaario. Ensinnäkin on hyvin epätodennäköistä, että euroalueen liittovaltiolle löytyisi Euroopasta riittävästi kannatusta. Toiseksi myös tämä ratkaisu saattaisi tehdä lopun Saksan vientivetoisesta kasvustrategiasta, jos euroalueen keskushallinto harjoittaisi siitä eroavaa talouspolitiikkaa.

Kolmas ratkaisuvaihtoehto tarkoittaisi chartalistisen periaatteen uudelleenaktivoimista eli paluuta kansallisiin valuuttoihin. Tämän jälkeen

valtioilla ei olisi enää maksukyvyttömyysuhkaa, mikä estäisi eurokriisin kaltaiset rahoituskriisit. Toisaalta monien euromaiden valuutoista tulisi entistä alttiimpia valuuttaspekulaatiolle. On myös selvää, että edes rahapoliittisesti suvereenien valtioiden vaihtotaseet eivät voi heikentyä loputtomasti, koska tämä johtaa ennen pitkää valuuttakurssin romahuttamiseen tai valuuttavarantojen hupenemiseen⁷. Näin ollen talouskriisipolitiikka saattaisi uhata nykyisiä euromaita, vaikka EMU purettaisiinkin. Ranskan talouskriisi 1980-luvun alussa on tästä hyvä esimerkki. Ongelmana olisi myös se, että EMUn purkamiselle ei ainakaan tällä hetkellä myöskään vaikuta olevan kannatusta.

Euroalueen rakenteellisten ongelmien ratkaiseminen olisi mahdollista. Ongelmana vaikuttaa olevan se, että EMUn todellisia rakenteellisia ongelmia ei ole laajasti tunnustettu julkisessa keskustelussa. Sen vuoksi toistaiseksi esillä olleet ratkaisuehdotukset ovat keskittyneet yksinomaan tiukentamaan eurovaltioiden budjettikurin valvontaa. Kestävä ratkaisu EMUn ongelmiin edellyttäisi kuitenkin eurovaltioiden velka-kestävyyden parantamista. Jos tämä tunnustettaisiin laajasti julkisessa keskustelussa, se vaikuttaisi todennäköisesti myös Saksan näkemyksiin ja yleiseen kansalaismielipiteeseen.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on osoitettu, että eurokriisi oli seurausta EMUn rakenteellisista valuvioista. Chartalistisen periaatteen rikkominen johti tilanteeseen, jossa eurovaltioiden maksukyvyttömyydestä tuli todellinen uhka. Euroalueen sisäiset vaihtotaseen epätasapainot taas määrittivät, minkä valtioiden maksukykyä alettiin epäillä luottomarkkinoilla. Kriisimaita yhdistää yksi keskeinen piirre: ne ovat kaikki kärsineet pitkäaikaisista vaihtotaseen epätasapainoista.

EMUn rakenteellisten valuvikojen juuret löytyvät sen perustamisesta edeltäneistä poliittisista asetelmista. Ranskalla oli halu pystyttää Eurooppaan täysimääräinen talous- ja rahaliitto, koska se katsoi menettäneensä talouspoliittisen autonomiansa globaalien rahoitusmarkkinoiden vallan kasvun myötä. Ranska uskoi, että sille historiallisesti läheinen keynesiläinen kysynnänsäätelypolitiikka olisi mahdollista vie-

lä eurooppalaisella tasolla, mutta ei enää kansallisvaltiotasolla. Se oli valmis myönnytyksiin toiselle EU:n suurvallalle Saksalle, mikäli Saksa olisi valmis hyväksymään talous- ja rahaliiton perustamisen. Saksa puolestaan ei pitänyt talous- ja rahaliiton perustamista taloudellisesti välttämättömänä, koska sen vientivetoinen kasvustrategia oli toiminut myös globalisaation aikakaudella pääosin hyvin. Se oli kuitenkin ulkopoliittisista syistä valmis syventämään eurooppalaista talousintegraatiota. Saksa oli tosin valmis kannattamaan EMUa vain, jos se turvaisi maan perinteisen kasvustrategian jatkuvuuden. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että EKP oli irrotettava poliittisesta ohjauksesta ja jäsenvaltioiden suora keskuspankkirahoitus oli kielletävä.

Ranska suostui Saksan vaatimuksiin, jotta sen välttämättömäksi katsoma EMU saataisiin perustettua. Saksan asettamista ehdoista tuli kuitenkin lopulta kohtalokkaita. Ne heikensivät eurovaltioiden velkakeskittävyyttä ja loivat perustan euroalueen laajuiselle velkakriisille. Mikäli euroalueen tulevaisuus halutaan turvata, on EMUn institutionaalista perustaa muutettava. Kaikki euroalueen jäsenmaat eivät voi toimia kuin Saksa, joten tarvitaan sellainen EMU, jossa kaikkia valtioita ei yritetä pakottaa omaksumaan vientivetoista kasvustrategiaa.

VIITTEET

1. Tilastotiedot perustuvat Eurostatin lukuihin.
2. Tässä artikkelissa valittu tarkastelutapa, jossa EMUn historiallinen kehitys yhdistetään Ranskan ja Saksan talouspoliittisiin traditioihin, on saanut vaikutteita Ivo Maesin (2004) EMUn historiaa käsitelleestä artikkelista. Artikkeleiden varsinaiset tavoitteet ja johtopäätökset eroavat kuitenkin toisistaan selvästi.
3. Saksaa voidaan pitää tästä osittaisena poikkeuksena, koska työttömyysaste Saksassa on tätä kirjoittaessa syksyllä 2013 ainoastaan hiukan yli viidessä prosentissa. Tästä huolimatta alkuvuonna 2013 Saksan kokonaistuotanto supistui selvästi eikä kasvu lähtenyt kunnolla käyntiin vuoden toisellakaan neljänneksellä (ks. esim. Eurostat 2013). Näin ollen taantuman välittyminen

myös Saksan työttömyyslukuihin on vain ajan kysymys, ellei maailmantalouden kasvu kiihdy selvästi loppuvuonna 2013.

4. Tällaisia kieltoja on myös monien rahapoliittisesti suvereenien valtioiden lainsäädännöissä. Valtiotason järjestelyissä nämä säädökset ovat kuitenkin enemminkin symbolisia, sillä on lopulta mahdoton ajatus, että keskuspankki päästäisi oman valtionsa konkurssiin. Viime kädessä tämä voidaan estää muuttamalla lainsäädäntöä. EU:n perussopimuksia ei kuitenkaan voi muuttaa yksikään yksittäinen jäsenvaltio, eikä ole mahdotonta ajatella, että EKP hyväksyisi joidenkin jäsenmaiden maksukyvyttömyyden. Näin ollen keskuspankkiluototuksen kiellolla on paljon enemmän merkitystä euroalueella kuin rahapoliittisesti suvereenissa valtioissa.
5. Englanniksi European Monetary System.
6. OMT on lyhenne englannin sanoista Outright Monetary Transactions.
7. Ainoana poikkeuksena voidaan pitää Yhdysvaltoja, koska dollarin asema globaalina reservivaluuttana mahdollistaa sille lähes rajattomat vaihtotaseen vajeet.

LÄHTEET

- Abdelal, Rawi. 2007. *Capital Rules: The Construction of Global Finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bibow, Jörg. 2013a. On the Franco-German Euro Contradiction and Ultimate Euro Battleground. *Levy Economics Institute Working Paper 762*.
- Bibow, Jörg. 2013b. Germany and the Euroland Crisis: The Making of a Vulnerable Haven. *Levy Economics Institute Working Paper 767*.
- Blick, Jean-Gabriel & Parguez, Alain. 2008. Mitterrand's Turn to Conservative Economic. A Revisionist History. *Challenge* 51:2, 97–109.
- Boyer, Robert. 1985. The Influence of Keynes on French Economic Policy: Past and Present. Teoksessa Harold L. Wattel (toim.), *The Policy Consequences of John Maynard Keynes*. New York: M. E. Sharpe, 77–115.
- Committee for the Study of the Economic and Monetary Union. 1989. *Report on Economic and Monetary Union in Europe*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6161_en.pdf (20.10.2013)

- Dyson, Kenneth ja Featherstone, Kevin. 1999. *The Road to Maastricht: Negotiating EMU*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry. 2010. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 1970. *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union In the Community*. http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf (18.10.2013)
- Eurostat. 2013. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (13.10.2013)
- Forster, Mathew. 1999. The European Economic and Monetary Union: Introduction. *Eastern Economic Journal* 25:1, 31–33.
- Godley, Wynne. 1999. *Seven Unsustainable Processes: Medium-Term Prospects and Policies for the United States and the World*. Levy Economics Institute Special Report.
- Godley, Wynne. 1997. Curried Emu – The Meal That Fails to Nourish. *Observer*, 31.8, 24.
- Godley, Wynne. 1992. Maastricht and All That. *London Review of Books*, 8.10., 3–4.
- Goodhart, Charles A. E. 1998. The Two Concepts of Money: Implications of Optimal Currency Areas. *European Journal of Political Economy* 14:3, 407–432.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2013. *Think Differently: Humanitarian Impacts of the Economic Crisis in Europe*. Geneva: International Federation Red Cross and Red Crescent Societies.
- Jabko, Nicholas. 1999. In the Name of the Market: How the European Commission Paved the Way for Monetary Union. *Journal of European Public Policy* 6:3, 475–495.
- James, Harold. 2012. *Making the European Union*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1967. French Planning. Teoksessa Max F. Millikan (toim.), *National Economic Planning*. New York/London: National Bureau of Economic Research/Columbia University Press, 279–303.
- Maailmanpankki. 2013. <http://data.worldbank.org/> (14.10.2013)
- Maes, Ivo. 2004. On the Origins of the Franco-German EMU Controversies. *European Journal of Law and Economics* 17:1, 21–39.

- Parsons, Craig. 2003. *A Certain Idea of Europe*. New York: Cornell University Press.
- Pöhl, Karl-Otto. 1989. The Further Development of the European Monetary System. Committee for the Study of the Economic and Monetary Union. *Report on Economic and Monetary Union*. Collection of papers, 129–156.
- Ross, George. 1998. French Social Democracy and the EMU. *Arena Centre for European Studies Working Paper 19*, University of Oslo.
- Stockhammer, Engelbert. 2011. Peripheral Europe's Debt and German Wages: The Role of Wage Policy in the Euro Area. *Kingston University Research on Money and Finance*. Discussion Paper 29.
- Tietmayer, Hans. 1999. *The Social Market Economy and Monetary Stability*. London: Economica.
- Wray, L. Randall. 1998. *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Northampton: Edward Elgar.

Varjovaaleista valokeilaksi? Euroopan parlamentin vaalit ja äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät¹

HANNA WASS

Johdanto

Euroopan unionin on jo pitkään esitetty kärsivän demokratiavajeesta. Demokratiavajeella voidaan viitata useisiin eri seikkoihin, kuten kansallisten parlamenttien rajallisiin mahdollisuuksiin valvoa EU:ssa tapahtuvaa päätöksentekoa, kansallisten toimijoiden ja teemojen näkyvää asemaa europarlamenttivaaleissa, unionin jäämistä vieraaksi kansalaisille sekä yksityisten intressien ja eturyhmien korostunutta roolia päätöksentekoprosessissa (Follesdal ja Hix 2006, 534–537).

Europarlamenttivaalien matalan äänestysaktiivisuuden voi katsoa olevan osittain seurausta demokratiavajeen eri osatekijöistä, kuten heikosta linkistä kansalaisten vaaleissa ilmaisemien näkemysten ja EU:ssa tehtävien päätösten välillä ja vaalien kansallisille vaaleille alisteisesta asemasta (Hobolt ja Franklin 2011). Järjestyksessä seitsemänsien samanaikaisesti kaikissa jäsenvaltioissa järjestettyjen vuoden 2009 europarlamenttivaalien keskimääräinen äänestysaktiivisuus oli 43 prosenttia, mikä on unionin historian alhaisin (2014 äänestysprosentti oli 43,1). Europarlamenttivaalien selvästi kansallisia vaaleja matalampi osallistumisaste eli niin sanottu eurokuilu (Rose 2004, 4) on herättänyt runsaasti huomiota ja sen on usein katsottu indikoivan kansalaisten yleistä

asennoitumista integraatioprosessiin. Oman lisävärinsä vaaleihin on myös tuonut unionin laajentuminen vuosina 2004, 2007 (Bulgaria ja Romania) ja 2013 (Kroatia) ja sitä seuranneet voimakkaat osallistumiserot Itä- ja Länsi-Euroopan jäsenmaiden kesken (Franklin ja Wessels 2009; 2010; Rose 2004).

Perinteisen tavan tarkastella europarlamenttivaaleja on muodostanut heti vuoden 1979 ensimmäisten europarlamenttivaalien jälkeen hahmoteltu toisen asteen kansallisten vaalien kehikko (*second-order national elections*) (Reif ja Smichtt 1980). Toisen asteen vaaleille, joiksi voidaan luokitella myös kunnallis- ja muut paikallistason vaalit, on muun muassa ominaista ensimmäisen asteen vaaleja matalampi äänestysaktiivisuus (mt. 8–10).² Vaaliosallistumisen kannalta äänestäjien osallistumismotivaatiota on europarlamenttivaaleissa katsottu laskevan se, että vaalitulos ei suoraan ole vaikuttanut hallitusvastuun jakautumiseen ja vaaleissa on näin ollen ollut ”vähemmän pelissä” (van der Eijk ja van Egmond 2007, 562). Keskeistä myös on, että toisen asteen vaalien saama huomio on sidoksissa ensimmäisen asteen vaaliareenalle, mikä useimmissa maissa tarkoittaa kansallisen parlamentin vaaleja. Toisen asteen kansallisten vaalien näkökulmasta europarlamenttivaalien merkitys onkin typistynyt pitkälti puolueiden kannatusmittaukseksi. Tämä on näkynyt hallituspuolueiden heikompana menestymisenä silloin, kun vaalit ovat osuneet kansallisen vaalisyklin keskivaiheille tai loppuun (Franklin 2001, 316; Franklin 2007, 17; Hix ja Marsh 2011). Europarlamenttivaalien toissijaiseksi mielletty rooli on näkynyt myös kansallisia vaaleja lyhyempänä kampanja-aikana ja matalampina kampanjointikustannuksina, jotka ovat myös nostettu esiin yhtenä vaalien osallistumistasoa vähentävänä tekijänä (Malkopoulou 2009, 3).

Europarlamenttivaalien nykyinen merkitys on kuitenkin huomattavasti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa toisen asteen kansallisten vaalien näkökulma kehitettiin. Vuonna 2009 voimaan tulleessa Lisabonin sopimuksessa lisättiin Euroopan parlamentin valtaa laajentamalla edelleen yhteistoimintamenettelyä ja nostamalla se tasaväkiseksi toimijaksi neuvoston kanssa unionin talousarviota hyväksyessä sekä vahvistamalla kansallisten parlamenttien roolia uudistamalla toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevaa säädäntöä. Euroopan parlamentti hyväksyy Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta komission puheenjohta-

jan ja Eurooppa-neuvoston ehdotuksessa tulee huomioida europarlamenttivaalien tulos. Euroopan parlamentti on myös kansallisia parlamentteja huomattavasti vahvempi toimija EU-lainsäädännön ollessa kyseessä, ja vastaavasti suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on nykyisin EU-pohjaista. Voikin siis esittää, että näiltä osin ”vähemmän pelissä” -argumentti ei enää ole ajankohtainen.

Euroopan parlamentin vahvistuneen aseman lisäksi on havaittavissa myös muita muutoksia, joiden voi olettaa lisäävän europarlamenttivaalien painoarvoa. Toisen asteen kansallisten vaalien kehikon mukaisesti europarlamenttivaaleissa kansalliset teemat ovat perinteisesti korostuneet EU-asiakysymysten sijaan, mihin on ollut useita syitä. Van der Brugin ja van Spanjen (2009) tutkimukseen viitaten Green-Pedersen (2012, 119) toteaa, että suhtautuminen Euroopan integraatiokehitykseen on ainoa merkittävä asiakysymys, jossa eurooppalaisten kansallisten puolueiden näkemykset eivät jäsenny perinteisen vasemmisto-oikeisto-jaon mukaisesti. Siinä missä EU-kriittiset puolueet sijoittuvat puoluekentän sekä vasemmalle että oikealle laidalle, keskialueen suuret puolueet ovat EU-myönteisiä. Mikäli jokin suurista puolueista haluaisi haastaa kilpailijansa muuttamalla omaa suhtautumistaan unioniin aikaisempaa varauksellisemmaksi, koalitionmuodostus edellyttäisi osin liittoutumista epätyypillisten partnereiden kanssa. Lisäksi on epätoivottavaa, että EU-kriittisellä asennoitumisella olisi mahdollista saada taakseen äänestäjien enemmistöä. Nämä molemmat seikat ovat puolestaan vähentäneet suurten puolueiden halua politisoida vaaleissa EU-kysymyksiä (mt., 119–121).

Tilannetta on osaltaan korostanut se, että EU-kriittisten puolueiden keskittyessä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuuden äärihaluilla äänestäjän on täytynyt valita, äänestääkö hän vaaleissa ideologisen vasemmisto-oikeisto-ulottuvuuden pohjalta itselleen sopivaa puoluetta, joka ei välttämättä edusta hänen näkemystään integraation suhteen, tai päinvastoin (van der Eijk ja Franklin 2007, 45). Tämä on erityisen ongelmallista siinä suhteessa, että puolueiden suhtautuminen integraatiokehitykseen on ollut huomattavasti kansalaisia myönteisempää (Mattila ja Raunio 2006; van der Eijk ja Franklin 2007), ja edustuksellisuus on tältä osin vain heikentynyt viime vuosina (Mattila ja Raunio 2012). Äänestäjien vähäisen osallistumismotivaation yksi huomattava tekijä on olettavasti

ollut juuri vaihtoehtojen puute erityisesti silloin, kun valinnassa olisi haluttu yhdistää vasemmisto–oikeisto- ja integraatioulottuvuus.

Van der Eijk ja Franklin (2007, 47) ovat esittäneet, että useissa jäsenmaissa voidaan odottaa lisääntyvässä määrin erilaisten ”poliittisten yrittäjien” (*policy entrepreneurs*) pyrkivän erottautumaan nykyisistä toimijoista EU-kriittisellä agendalla. EU-kriittisiä puolueita koskevassa tutkimuksessa onkin todettu, että vaikka tällaiset puolueet ovat usein marginaalisia vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella, niillä on merkittävä rooli kansalaismielipiteen ohjaajina, koska ne voivat tarttua kansalaisten lisääntyviin varauksiin suhtautumisessa unioniin (De Vries ja Edwards 2009, 22). De Vries ja Hobolt (2012) ovat havainneet, että EU-ulottuvuudella haastajapuolueiden äänestäminen on yhteydessä äänestäjän varaukselliseen suhteutumiseen unioniin³ ja että EU-kriittiset puolueet kykenevät jossain määrin myös houkuttelemaan uusia äänestäjiä. Kiinnostava kysymys näin ollen onkin, miten suuret puolueet vastaavat haastajapuolueille ja miten haastajapuolueiden esiin nostamat kysymykset nousevat myös muiden puolueiden agendoille (mt., 264). Haastajien ilmaantumisen lisäksi myös yhteisvaluutta euron kriisi on lisännyt EU-asoiden näkyvyyttä jopa siinä määrin, että tunnetun EU-tutkija Simon Hixin mukaan myös kansallisista vaaleista on alkanut tulla Eurooppa-vaaleja. Tämä oli hyvin nähtävissä Suomen vuoden 2011 eduskuntavaaleissa, joissa puolueet kävivät vaaliväittelyissä runsaasti keskustelua Portugalin avustuspaketista (Borg ja Wass 2012, 104). Alkuperäinen tilanne, jossa kansalliset teemat hallitsivat europarlamenttivaalien kampanjointia, on siis kääntynyt lähes pääläelleen.

Näyttäisi myös siltä, että integraatioon suhteutumisen ja europarlamenttivaalien osallistumisen välillä on selvä yhteys, vaikka muutamissa tutkimuksissa onkin saatu asiasta toisenlaisia tuloksia (Blondel ym. 1997; Franklin 2007; Schmitt ja van der Eijk 2007; van der Eijk 1990). Stockemer (2012) on osoittanut vuoden 1979–2009 vaalit sisältämässä analyysissään, että EU-jäsenyyden kannatus lisää sekä maiden välisessä että yksilötason tarkastelussa äänestysaktiivisuutta. Lisäksi eri jäsenvaltioiden EU-kannatuksen osuudessa tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet maan vaaliosallistumisen tasoon.

Edellä esitetyt kolme tekijää, Euroopan parlamentin aseman ja europarlamenttivaalien merkityksen kasvu, EU-kriittisten vaihtoehtojen

ilmaantuminen ja EU-asioiden lisääntyminen poliittisella agendalla ja europarlamenttivaalien osallistumisen merkitys kansalaisten integraationäkemyksen väylänä, korostavat sitä seikkaa, että europarlamenttivaalien tutkimuksessa on tavallaan käynnissä paradigman muutos pois aikaisemmasta toisen asteen kansallisten vaalien kehikosta. Stockemer (2012, 43) toteaaakin, että vaikka europarlamenttivaalit ovat edelleen toisen asteiset siinä mielessä, että poliitikot, tiedotusvälineet ja äänestäjät antavat niille kansallisia vaaleja vähemmän huomiota, niitä ei enää ole mielekästä kutsua ”kansallisiksi” vaaleiksi.

Vastaava lähestymistavan muutos on havaittavissa myös europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden tutkimuksessa. Toisen asteen kansallisten vaalien kehyksestä tarkasteltuna huomio kohdistuu ennen kaikkea kunkin jäsenmaan kansallisten tekijöiden vaikutukseen. Europarlamenttivaalien osallistumista voidaan tällöin tutkia samoista lähtökohdista käsin kuin kansallisiakin vaaleja (van der Eijk ym. 1996, 149–150), jolloin äänestysaktiivisuuteen vaikuttavien kysyntä- ja tarjontatekijöiden oletetaan olevan pitkälti identtisiä vaalityypistä riippumatta. Sitä mukaa kun EU:n ja Euroopan parlamentin näkyvyys kansalaisten arjessa on kasvanut, on kuitenkin tullut tarpeelliseksi tutkia europarlamenttivaaleja niiden omassa kontekstissaan ja tarkastella erityisesti EU-tason tekijöiden roolia vaaliosallistumisessa (Flickinger ja Studlar 2007, 392; Franklin 2001; Mattila 2003; Studlar ym. 2003).

Tässä luvussa europarlamenttivaalien osallistumiseen vaikuttavia tekijöitä lähestytään molemmista edellä mainituista näkökulmista käsin. Luvun keskeisenä tavoitteena on tarjota yleiskuva niistä moninaisista tekijöistä, joiden on havaittu olevan yhteydessä sekä jäsenmaiden että niiden kansalaisten välisiin osallistumiseroihin. Luvun lopussa keskustellaan lisäksi, miten kansalaisten roolia unionissa on pyritty vahvistamaan.

Taulukossa 1 on esitetty europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden kehitys jäsenvaltioittain vuosina 1979–2009. Äänestysprosentteista havaitaan ensinnäkin, että europarlamenttivaalien osallistumisaste on ollut äänestyspakkoa käyttäviä maita lukuun ottamatta paikoin huomattavan vähäistä. Esimerkiksi kunkin kuuden perustajavaltion europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden keskiarvo on ollut niissä 1980–2000-luvuilla järjestettyjen parlamenttivaalien keskiarvoa mata-

lampi (parlamenttivaalien maakohtaisesta äänestysaktiivisuudesta, ks. IDEA 2012). Edellä mainittu Reifin ja Schmittin esittämä hypoteesi europarlamenttivaalien kansallisen tason vaaleja alemmasta vaaliosallistumisen tasosta on siis pitänyt laajalti paikkansa. Toiseksi myös niiden jäsenmaiden, joista puuttuu lakiin perustuva velvoite äänestää, osallistumisessa voidaan havaita olevan voimakkaita eroja. Lisäksi vaalien osallistumistaso on laskenut yhtäjaksoisesti ensimmäisistä europarlamenttivaaleista lähtien. Aktiivisuuden laskun on havaittu liittyvän pitkälti äänestyspakkoa soveltavien maiden osuuden vähentymiseen unionin jäsenmaissa sekä ensimmäisten vaalien mukanaan tuoman, äänestysintoa nostattavan vaikutuksen hiipumiseen (Franklin 2001).⁴

Taulukko I. Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuus 1979–2009 (%).

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
Alankomaat	58,1		50,9		47,5	35,7			30,0	39,3		36,8
Belgia	91,0		92,1		90,7	90,7			91,1	90,8		90,4
Irlanti	63,6		47,6		68,3	44,0			50,2	58,6		58,6
Britannia	32,4		32,6		36,4	36,4			24,0	38,5		34,7
Italia	85,7		82,5		81,1	73,6			69,8	71,7		65,1
Luxemburg	88,9		88,8		87,4	88,6			87,3	91,4		90,8
Ranska	60,7		56,7		48,8	52,7			46,8	42,8		40,6
Saksa	65,7		56,8		62,3	60,0			45,2	43,0		43,3
Tanska	47,8		52,4		46,2	52,9			50,5	47,9		59,5
Kreikka		81,5	80,6		80,0	73,2			70,3	63,2		52,6
Espanja				68,5	54,7	59,1			63,1	45,1		44,9
Portugali				72,4	51,1	35,5			39,9	38,6		36,8
Ruotsi							41,6		38,8	37,9		45,5
Itävalta								67,7	49,4	42,4		46,0
Suomi								57,6	30,1	39,4		40,3
Kypros										72,5		59,4

Latvia					41,3	53,7
Liettua					48,4	21,0
Malta					82,4	78,8
Puola					20,9	24,5
Slovakia					17,0	19,6
Slovenia					28,4	28,3
Tshekki					28,3	28,2
Unkari					38,5	36,3
Viro					26,8	43,9
Bulgaria					29,2	39,0
Romania					29,5	27,7
Yhteensä	66,0	64,1	62,9	58,5	53,2	47,8
						46,2

Lähde: European Parliament 2009.

Seuraavassa tarkastellaan aikaisemmissa tutkimuksissa havaittuja europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavia maakohtaisia järjestelmätason ja yksilötason tekijöitä, jotka voidaan edelleen jakaa eri alaryhmiin (yhteenvetona esim. Wass 2008, 13–19). Järjestelmätasolla äänestysaktiivisuus on yhteydessä institutionaaliseen kontekstiin, puoluejärjestelmään ja sosioekonomiseen ympäristöön (esim. Blais 2000; Blais ja Dobrzynska 1998; Geys 2006; Powell 1980). Yksilötasolla osallistumiseen vaikuttavat äänestäjän sosiodemografiset, sosioekonomiset ja sosiopsykologiset ominaisuudet (Borg 1996, 20) sekä resurssit (Brady ym. 1995). Institutionaaliseen kontekstiin sisältyvät *vaalijärjestelmä, äänestyspakko, samanaikaisten vaalien järjestäminen ja äänestäjien rekisteröintiä koskevat säädökset*. Puoluejärjestelmä vaikuttaa vaaliosallistumiseen erityisesti *puolueiden ja eri uskonnollisten, ammattillisten ja muiden sosiaalisten ryhmien välisten linkkien kautta* (Powell 1980, 13–14; Powell 1986, 22). Sosioekonominen ympäristö kattaa *väestön koon, väestön keskittymisen, väestön pysyvyyden, väestön homogeenisuuden ja aikaisemman äänestysaktiivisuuden*. Sosiodemografiset tekijät käsittävät *iän, sukupuolen, etnisen taustan ja siviilisäädyn* ja sosioekonomiset *koulutuksen, yhteiskuntaluokan, tulotason ja omistamisen*. *Uskonnollisuus, puoluesamastuminen, kiinnostus politiikasta sekä subjek-*

tiivinen kansalaispätevyys ovat tärkeimpiä vaaliosallistumisen tasoon vaikuttavia sosiopsykologisia tekijöitä. Osallistumisen resursseilla viitataan puolestaan kansalaistaitoihin sekä käytettävissä olevaan aikaan ja rahaan. Myös poliittinen tietotaso voidaan laskea resursseiksi.

Suurimmassa osassa tähän mennessä julkaistuista europarlamenttivaaleja koskeissa tutkimuksissa huomiota on kiinnitetty erityisesti maiden välisiin osallistumiseroihin, minkä vuoksi tarkastelu on painotunut järjestelmätasolle. Kyseinen painotus on liittynyt pitkälti siihen, että kansallisiin vaaleihin verrattuna europarlamenttivaalien tarkastelussa korostuu tarve ottaa huomioon erilaiset poliittisiin järjestelmiin liittyvät kontekstuaaliset erot (van der Eijk ym. 1996, 150). Järjestelmä- ja yksilötason välistä jaottelua ei ole kuitenkaan syytä nähdä liian jyrkkänä, sillä osassa järjestelmätason tutkimuksissa on käytetty myös aggregoituja yksilötason muuttujia, kuten eurooppalaiseksi identifioitumisen yleisyys tai unionin kannatuksen taso kussakin jäsenmaassa (Mattila 2003; Studlar ym. 2003). Yksilötason tarkastelussa on puolestaan pyritty vakioimaan joitain järjestelmätason muuttujia (Franklin ym. 1996; Franklin ja Wessels 2009) ja tutkimaan näiden kahden tason välisiä yhteisvaikutuksia (Franklin ym. 1996). Hoboltin ym. (2009) tutkimus vuosien 1999 ja 2004 europarlamenttivaaleista on kuitenkin ensimmäinen analyysi, jossa järjestelmä- ja yksilötason tekijöiden vaikutusta on tarkasteltu samanaikaisesti monitasomallinnusta hyödyntäen (vastaavasta lähestymistavasta vuoden 2009 vaaleissa, ks. Söderlund ym. 2011).

Vertailevan tutkimusotteen soveltamisen yleisyys on myös siinä mielessä ymmärrettävää, että europarlamenttivaaleissa korostuu Franklinin (2002) havainto äänestysaktiivisuuden yksilötasoa voimakkaimmista vaihteluista eri maiden välillä. Lisäksi voi olettaa, että maiden välisessä vertailussa on ollut yleisesti ottaen helpompaa eritellä erityisesti europarlamenttivaalien osallistumiselle ominaisia tekijöitä. Järjestelmätason tutkimuksille on ollut myös yleistä eri vaalien yhdistäminen yhdeksi aineistoksi, jolloin analyysiin sisällytettyjen muuttujien vaikutusta osallistumiseen on ollut mahdollista tarkastella pidemmällä aikavälillä (esim. van der Eijk ja Oppenhuis 1990; Flickinger ja Studlar 2007; Franklin 2001; Mattila 2003; Studlar ym. 2003). Tähän on luonnollisesti vaikuttanut se, että näin tarkasteltavien tapausten määrä on ollut suurempi

kuin vain yksiin vaaleihin keskittyvässä analyysissä, mikä on puolestaan parantanut tulosten luotettavuutta. Yksilötason tutkimukset ovat sen sijaan pohjautuneet yksistä vaaleista kerättyihin haastatteluaineistoihin (esim. Blondel ym. 1997; De Vreese ja Tobiansen 2007; van der Eijk 1990; Franklin ja Wessels 2009; 2010; Schmitt ja Mannheimer 1991) ja niissä käytetyt muuttujat ovat usein olleet samoja kuin vaaliosallistumiseen yleisemminkin liittyvät tekijät.

Järjestelmätason tekijät

Kuten taulukosta 1 havaitaan, äänestysaktiivisuus on erityisen korkea äänestyspakkoa käyttävissä maissa eli Belgiassa, Kyproksella ja Luxemburgissa. Italiassa laissa säädetty äänestämisvelvollisuus poistettiin vuonna 1993, mutta sitä ennenkään äänestämättä jättämisestä ei seurannut muodollisia sanktioita (IDEA 2009). Äänestyspakon onkin havaittu olevan yksi keskeinen äänestysaktiivisuuteen koko unionin tasolla vaikuttava tekijä (Baimbridge 2004; Franklin 2001; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996; Flickinger ja Studlar 2007; Mattila 2003; Rose 2004; Studlar ym. 2003). Vaikka äänestyspakkoa käyttävien maiden osuus jäsenmaista on vähentynyt unionin laajentumisten myötä, sen vahva vaikutus säilyy silti. Tämä johtuu äänestyspakkoa käyttävien ja muiden jäsenvaltioiden välisestä voimakkaasta aktiivisuustason erosta (Studlar ym. 2003, 202).⁵

Äänestyspakon ohella vaalijärjestelmällä on havaittu vertailevissa tutkimuksissa olevan huomattava vaikutus äänestysaktiivisuuteen. Vaaliosallistuminen on korkeampaa suhteellista vaalitapaa käyttävissä maissa enemmistövaalitavan maihin verrattuna, joskaan sen aktivoivaan vaikutukseen liittyviä tekijöitä ei ole kyetty täysin kartoittamaan (Blais ja Aarts 2006; Blais ja Carter 1990; Blais ja Dobrzynska 1998). Europarlamenttivaalien osalta vaalijärjestelmän vaikutuksen on kuitenkin perinteisesti havaittu olevan vähäinen, pitkälti siitä syystä, että Ison-Britannian enemmistövaalitapaa lukuun ottamatta kaikissa jäsenmaissa on ollut käytössä suhteellinen vaalitapa joko listavaalin eri muodoissa tai siirtoäänivaalitavan (single transferable vote, STV) mukaan järjestettynä (Franklin ym. 1996). Euroopan unionin neuvosto päätti toukokuussa 2002, että vaalit järjestetään jatkossa kaikissa jäsenmaissa

suhteellisen vaalitavan mukaisesti (Rose 2004, 5). Näin ollen vaalijärjestelmän vaikutuksen merkitys on pitkälti hävinnyt, koska siirtoääni-vaalitapaa käyttävää Irlantia ja Maltaa lukuun ottamatta kaikissa jäsenmaissa sovelletaan listavaalia (mt.).⁶

Toisen asteen vaalien logiikan mukaisesti europarlamenttivaaleilla on vain vähän painoarvoa itsessään, joten niiden saama huomio on pitkälti yhteydessä niiden ajoittumiseen kansallisiin vaaleihin nähden (Franklin 2001, 116). Europarlamenttivaalien järjestäminen puolestaan samanaikaisesti kansallisten vaalien kanssa voi lisätä kansalaisten osallistumista, mutta toisaalta kyseessä on pitkälti keinotekoinen vaikutus kansallisissa vaaleissa äänestävien vain äänestäessä samanaikaisesti myös europarlamenttivaaleissa (Franklin ym. 1996, 312, viitattu Reif ja Schmitt 1980). Empiirisessä tutkimuksessa vaalien samanaikaisella järjestämisellä on vuoden 1999 vaalien osalta todettu olevan positiivinen vaikutus europarlamenttivaalien osallistumiseen (Mattila 2003), mutta toisaalta vuoden 2004 vaalien osalta vastaavaa riippuvuutta ei ollut havaittavissa (Flickinger ja Studlar 2007, 389). Jäsenmaista ainoastaan Luxemburgissa parlamenttivaalit järjestetään aina samanaikaisesti europarlamenttivaalien kanssa. Belgiassa, Irlannissa ja osassa Isoa-Britanniaa (Englanti ja Wales) pidettiin vuonna 2004 europarlamenttivaalien yhteydessä paikallis- tai kunnallisvaalit (Rose 2004, 5).⁷ Vuoden 2009 vaaleissa paikallisvaalit järjestettiin europarlamenttivaalien kanssa yhtä aikaa seitsemässä jäsenmaassa (Malkopoulou 2009, 7). Liettuassa puolestaan vuoden 2004 presidentinvaalein ensimmäinen kierros järjestettiin samanaikaisesti europarlamenttivaalien kanssa, jolloin äänestysaktiivisuus (48,4 %) oli huomattavasti seuraavia vaaleja (21 %) korkeampi (mt., 6–7, Rose 2004, 5).

Monissa muissa jäsenvaltioissa europarlamenttivaalien sijoittuminen suhteessa kansalliseen vaalisykliin vaihtelee vaalista toiseen, sillä parlamenttivaalien ajankohta ei ole kiinteä ja ainoastaan maksimipituus vaalien välillä on säädetty laissa (Franklin 2001, 316). Kuten edellä jo todettiin, europarlamenttivaalit saavat suurimman huomion ajoittuessaan lähelle tulevia kansallisia vaaleja, jolloin niillä on merkittävä rooli puolueiden kannatusosuuksien indikaattorina. Mikäli europarlamenttivaalit pidetään pian kansallisten vaalien jälkeen, niillä ei ole vastaavaa roolia mielipidemittauksena, koska seuraaviin kansallisiin vaaleihin on

aikaa useita vuosia. Vastaavasti kansallisten vaalien taas lähestyessä puolueiden kiinnostus europarlamenttivaaleja kohtaan nousee (mt.).⁸ Näin ollen europarlamenttivaalien ja tulevien kansallisten parlamenttivaalien välistä aikaa voidaan pitää toimivimpana mittarina europarlamenttivaalien kulloisellekin merkitykselle kussakin jäsenmaassa (Franklin ym. 1996, 313; Franklin 2001, 316). Hobolt. ym. (2009, 105) huomauttavat, että toinen vaihtoehto olisi käyttää mittarina edellisistä vaaleista kulunutta aikaa, joka on kuitenkin osoittautunut edellä mainittua huonommin toimivaksi mittariksi (Franklin 2001, 325).⁹ Useissa tutkimuksissa onkin havaittu, että europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden ja tulevan kansallisen parlamenttivaalin läheisyyden välillä on voimakas riippuvuus (Franklin 2001; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996; Studlar ym. 2003).

Toinen europarlamenttivaalien ajankohtaan liittyvä seikka, joka on merkityksellinen myös kansallisten vaalien suhteen, liittyy vaalipäivään. Suurimmassa osassa jäsenmaita vaalit järjestetään viikonloppuna Alankomaita, Irlantia ja Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta (Baimbridge 2004, 47). Vaalien järjestämisen viikonloppuna voi olettaa vähentävän äänestämiseen liittyviä kustannuksia (Franklin ym. 1996, 312, viitattu Crewe 1981), mutta toisaalta myös päinvastainen vaikutus voi olla mahdollinen (Blondel ym. 1997, 251). Myös empiiristen analyysien havainnot eroavat toisistaan. Osassa tutkimuksia viikonloppuun ajoituvan vaalin on osoitettu lisäävän äänestysaktiivisuutta (Franklin ym. 1996; Mattila 2003), mutta osassa ei ole puolestaan todettu vastaavaa riippuvuutta (Rose 2004; Flickinger ja Studlar 2007).

Franklin ym. (1996) ovat tutkineet myös kansallisen sosiaalisen kontekstin vaikutusta kansalaisten osallistumishalukkuuteen. Sosiaalisissa kontekstissa tarkasteltavat tekijät liittyvät mm. uskontoon, luokkaan ja arvopohjaan perustuvien ryhmien kokoon sekä äänestäjien ikään ja koulutukseen. Kyseisten tekijöiden ei kuitenkaan ole todettu olevan yhteydessä äänestämiseen. Rose (2004, 5) havaitsi puolestaan vuoden 2004 vaalien osalta, että sekä kansallista politiikkaa että puolueita kohtaan tunnetun luottamuksen ja europarlamenttivaaleissa äänestämisen välillä vallitsi positiivinen korrelaatio. Rose tutki myös korruption havaittua tasoa mittavaan indeksiin (Transparency international's perception of corruption) vaikutusta äänestysaktiivisuuteen sillä perusteella,

että se olisi mahdollisesti sidoksissa uusien Itä-Euroopan maiden matalampaan osallistumisasteeseen. Näiden kahden välinen suhde ei kuitenkaan osoittautunut tilastollisesti merkitseväksi (mt., 5–6).

Edellä mainittujen kansalliseen vaalikontekstiin kytkeytyvien tekijöiden ohella europarlamenttivaalien äänestämiseen liittyy myös EU-tason tekijöitä, joilla voidaan arvioida vaalikontekstiin liittyvien tekijöiden merkitystä tai mittaamaan integraation vaikutusta kansalaisten elämässä (Flickinger ja Studlar 2007, 392). Vaalikontekstiin ja äänestäjille tarjolla oleviin vaihtoehtoihin liittyen Franklin ym. (1996) tutkivat vuoden 1989 vaalien osalta puolueiden ja heitä perinteisesti tukeneiden eri uskonnollisten, ammatillisten ja muiden sosiaalisten ryhmien välisten yhteyksien voimakkuuden vaikutusta äänestämiseen. Oletuksena on, että edellä mainittujen ryhmien ja puolueiden väliset kiinteät suhteet muodostavat kontekstin, jossa puolueiden on helppo mobilisoida kannattajiaan. Tarjontapuolen tekijöistä tarkasteltiin europarlamenttivaaleissa mukana olleiden puolueiden lukumäärää, puolueiden välistä kilpailua, puolueiden välisten erojen hahmotettavuutta, tarjolla olevien vaihtoehtojen edustavuutta suhteessa kansalaisten näkemyksiin sekä puolueiden Eurooppa-linjausten variaatiota. Yhdenkään muutujan vaikutus ei kuitenkaan osoittautunut tilastollisesti merkitseväksi. Sen sijaan ensimmäisillä europarlamenttivaaleilla on todettu olevan voimakas mobilisoiva vaikutus (Franklin 2001; Mattila 2003)¹⁰. Kuten edellä todettiin, ensimmäisten vaalien merkitys näyttäisi kuitenkin hiipuneen vuoden 2004 vaaleissa. Lisäksi vuoden 2009 vaaleissa kyseinen muuttuja ei ollut juurikaan olennainen, koska mukana oli vain kaksi uutta jäsenmaata, Bulgaria ja Romania, joissa niissäkin varsinaiset ensimmäiset vaalit oli järjestetty kaksi vuotta aikaisemmin. Toisaalta ensimmäisten europarlamenttivaalien vaikutus on luonnollisesti edelleen syytä huomioida pitkittäisanalyseissä.

Integraation merkitystä jäsenmaiden kansalaisille kuvaavat tekijät voidaan jaotella taloudellisiin ja poliittisiin vaikutuksiin (Studlar ym. 2003, 199–200). Ensin mainittujen suhteen Studlar ym. (mt.) pyrkivät poimimaan mittareita niiltä alueilta, joilla unionin päätöksenteko on edennyt pisimmälle, kuten maatalous, kauppa, vähemmän kehittyneiden alueiden sisäinen tuki ja talous- ja rahaliitto. Esitettyjen hypoteesien mukaan niissä jäsenvaltioissa, joissa maatalousväestön osuus

maan kokonaistyövoimasta ja kaupan osuus bruttokansantuotteesta ovat keskimääräistä korkeampia, jotka ovat nettosaajia unionin budjetissa ja joissa on käytössä yhteisvaluutta, myös äänestysaktiivisuus on korkeampaa, koska unionin taloudelliset vaikutukset jäsenmaahan ovat suurempia ja vaaleissa on näin ollen kansalaisten näkökulmasta enemmän pelissä. Vastaavasti poliittisten vaikutusten suhteen voidaan olettaa, että jäsenyyssajan pituus ja jäsenmaan toimiminen jonkin keskeisen EU:n instituution (EU:n komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan tuomioistuin ja Euroopan keskuspankki) isäntämaana lisäävät maan kansalaisten tietoisuutta EU:sta ja vaikuttavat sitä kautta myönteisesti äänestysaktiivisuuteen. Myös puolueiden välisellä kilpailulla voi olla siinä suhteessa aktivoiva vaikutus, että mitä enemmän puolueita vaaleissa kilpailee, sitä enemmän äänestäjillä on valinnanmahdollisuuksia ja toisaalta jotkut pienemmät puolueet voivat mahdollisesti pitää esillä EU-aiheisia teemoja, joita suuremmat puolueet välttelevät. Edellisten tekijöiden lisäksi myös yleisen eurooppalaiseksi identifioitumisen oletettiin lisäävän vaaliosallistumista. Empiirisessä analyysissä havaittiin, että edellä mainituista tekijöistä maatalousväestön osuudella, jonkin keskeisen instituution isännöidyllä ja eurooppalaisen identiteetin voimakkuudella oli kullakin positiivinen yhteys vaaliosallistumiseen.¹¹

Rose (2004, 5) havaitsi puolestaan vuoden 2004 europarlamenttivaalien yhteydessä, että maan EU-jäsenyyden pituus korreloi positiivisesti sen äänestysaktiivisuuden kanssa. Myös Flickinger ja Studlar (2007, 389) saivat omassa tutkimuksessaan vastaavan tuloksen kaikkien jäsenmaiden keskuudessa vuoden 2004 vaaleissa kahdenvälisiä korrelaatioita tarkasteltaessa. Järjestelmätason unioniin kytkeytyvistä muuttujista Rose (2004) tutki lisäksi maan koon vaikutusta. Pienet jäsenmaat ovat nimittäin ylliedustettuina EU:n parlamentissa eli pienempien jäsenvaltioiden edustajat edustavat pienempää joukkoa sen kansalaisia suuriin jäsenmaihiin verrattuna, mikä puolestaan merkitsee, että edustajat ovat pienissä maissa tavallaan lähempänä kansalaisia. Toisaalta pienempien jäsenmaiden edustajien suhteellinen osuus kaikista edustajista on sen verran vähäinen, että edes niiden yhteisäänillä olisi vain harvoin ratkaisevaa vaikutusta päätöksentekotilanteessa (mt., 7). Jälkimmäinen seikka on tietysti siinä mielessä nimellinen, että euroedustajat edustavat parlamentissa puolueitaan eikä jäsenmaita ja äänes-

tävät yleensä puolueyhmänsä mukaisesti. Empiirisen analyysin perusteella jäsenvaltion koko korreloi melko voimakkaasti vaaliosallistumisen kanssa (mt.). Myös Baimbridge (2004) sai omassa analyysissään saman tuloksen. Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto eri tutkimuksissa havaituista europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavista järjestelmätason tekijöistä ja niiden operationalisoinnista.¹²

Taulukko 2. Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen makro- ja mikrotasolla vaikuttavat tekijät ja niiden operationalisointi.

Muuttuja	Operationalisointi	Tutkimukset, joissa muuttujan vaikutusta testattu
<i>makrotason kansalliset muuttujat</i>		
äänestyspakko	dummy-muuttuja	Baimbridge 2004; Flickinger ja Studlar 2007; Franklin 2001; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996; 2003; Rose 2004; Studlar ym. 2003; Söderlund ym. 2011
äänestysaktiivisuus edellisissä kansallisissa vaaleissa	joko edellisten parlamentti- tai presidentinvaalien äänestysprosentti	Flickinger ja Studlar 2007, Studlar ym. 2003
vaalijärjestelmä, vaalitapa, vaalipiirien lukumäärä, vaalipiirin koko	dummy-muuttuja, jatkuva muuttuja	Baimbridge 2004; Franklin ym. 1996; Hix ja Hagemann 2009; 2003; Rose 2004
samanaikaiset vaalit	dummy-muuttuja	Baimbridge 2004; Franklin ym. 1996; Flickinger ja Studlar 2007, 2003; Rose 2004

aika ennen seuraavia kansallisia vaaleja	aika kuukausina ennen seuraavia kansallisia vaaleja (yleensä arvio), aika kuukausina edellisistä kansallisista vaaleista, aika vuosina edellisistä kansallisista vaaleista, aika vuosina edellisistä kansallisista vaaleista neliöitynä	Bhatti ja Hansen 2012; Flickinger ja Studlar 2007; Franklin 2001; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996; Hobolt ym. 2009; 2003
viikonloppuäänestäminen	dummy-muuttuja	Baimbridge 2004; Flickinger ja Studlar 2007; Franklin ym. 1996; 2003; Rose 2004
suurimman hallituspuolueen koko	suurimman hallituspuolueen edellisissä kansallisissa vaaleissa saama prosentuaalinen osuus edustajapaikoista	Hobolt ym. 2009
luottamus kansalliseen politiikkaan	eurobarometrien pohjalta aggregoitu mittari	Rose 2004
luottamus puolueisiin	eurobarometrien pohjalta aggregoitu mittari	Rose 2004
äänestysikärajan laskeminen	osuus äänestäjäkunnasta ennen äänestysikärajan laskemista	Franklin ja Hobolt 2011
<i>makrotason EU-keskeiset muuttujat</i>		
ensimmäiset eurovaalit	dummy-muuttuja	Bhatti ja Hansen 2012; Flickinger ja Studlar 2007; Franklin 2001, 2003; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996;
puolueiden lukumäärä	vaaleissa kilpailleiden puolueiden lukumäärä kussakin jäsenvaltiossa, vaaleissa edustajapaikko- ja saneiden puolueiden määrä kussakin jäsenvaltiossa	Franklin ym. 1996; Studlar ym. 2003; Söderlund ym. 2011

vaalien kilpailullisuus	ensimmäiseksi tulleen puolueen voittomarginaali toiseksi tulleeeseen	Söderlund ym. 2011
EU-jäsenyyden pituus	jäsenvaltion EU-jäsenyyden kesto vuosina	Flickinger ja Studlar 2007; Rose 2004
maan yliedustus EU:n parlamentissa	yliedustuksen aste	Rose 2004
keskeisen EU-instituutin isännöys	dummy-muuttuja	Flickinger ja Studlar 2007; Studlar ym. 2003
EU:n budjetin nettomaksaja	dummy-muuttuja	Flickinger ja Studlar 2007; 2003; Studlar ym. 2003
maatalousväestön osuus maan kokonaistyövoimasta	maatalousväestön prosentuaalinen osuus työvoimasta	Flickinger ja Studlar 2007; Studlar ym. 2003
kehityksessä jälkeen jääneille alueille myönnetyn tuen saaja	dummy-muuttuja	Jesuit 2003
eurooppalaiseksi identifiointuminen	eurobarometrien pohjalta aggregoitu mittari	Flickinger ja Studlar 2007; Studlar ym. 2003
EU-jäsenyyden kannatus	eurobarometrien pohjalta aggregoitu mittari	Flickinger ja Studlar 2007; Franklin ym. 1996; 2003
unionin kohtaan tunnettu luottamus	eurobarometrien pohjalta aggregoitu mittari	Flickinger ja Studlar 2007
<i>mikrotason kansalliset muuttujat</i>		
sosiodemografinen ja -ekonominen asema	uskonnollisuus, sukupuoli, ikä, sukupolvi, koulutus, tulotaso, subjektiivinen luokka-asema, työllisyystilanne; ammattiyhdistysjäsenyys, asuinpaikka (maaseutu-taajama)	Bhatti ja Hansen 2012; De Vreese ja Tobiasen 2007; van der Eijk ja Openhous 1990; Franklin ja Wessels 2009; Franklin ym. 1996; Hobolt ym. 2009; Jesuit 2003; Schmitt ja van der Eijk 2007; Schmitt ja Mannheim 1991; Söderlund ym. 2011

poliittinen kiinnittyminen	kiinnostus politiikkaa kohtaan, vaalikampanjoinnin mobilisoiva vaikutus, puoluejäsenyys, puoluesamastuminen, puoluepreferenssin voimakkuus, tietoisuus puolueiden sijoittumisesta, vastaajan poliittinen orientaatio, vastaajan poliittisen orientaation puuttuminen, vastaajan poliittisen orientaation polarisoituminen, puolueiden yleinen vetovoima, puolueiden vetovoima asiakysymyksissä	De Vreese ja Tobiasen 2007; van der Eijk ja Oppenhuis 1990; Franklin ja Vessels 2009; Franklin ym. 1996; Hobolt ym. 2009; Jesuit 2003; Schmitt ja van der Eijk 2007; Schmitt ja Mannheimer 1991; Söderlund ym. 2011
subjektiivinen kansalaispätevyys ja politiikan responsiivisuus	summamuuttuja kahdesta eri väittämästä ("politiikka liian monimutkainen" ja "äänestämällä ei vaikutusta")	Schmitt ja van der Eijk 2007
kansallisen politiikan kannatus	hyväksyykö hallituksen toiminnan, summamuuttuja hallituksen toiminnan hyväksynnästä ja tyytyväisyys demokratian toimimiseen omassa maassa	Hobolt ym. 2009; Schmitt ja van der Eijk 2007
äänestäjän ja hänen kannattamansa puolueen välinen ero vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella	vastaajan omaan arvioon ja hänen edellisissä kansallisissa vaaleissa äänestänsä puolueen asiantuntija-arvioihin perustuvan sijainnin vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella erotus	Hobolt ym. 2009
tyytyväisyys maan taloudelliseen tilanteeseen	miten maan taloudellinen tilanne on vastaajan mielestä muuttunut viimeisen 12 kuukauden aikana	Hobolt ym. 2009

tiedotusvälineiden seuraaminen	sanomalehtien lukeminen, julkisten kanavien lähettämien uutisten katseleminen, kaupallisen kanavien uutisten katseleminen	De Vreese ja Tobiasen 2007
tapaaänestäminen	puolueen nimeäminen tiedusteltaessa äänestämistä edellisissä ja seuraavissa kansallisissa vaaleissa, summamuuttuja seuraavista muuttujista: äänestäminen edellisissä kansallisissa vaaleissa, kokee jonkin puolueen itselleen läheiseksi, ammattiyhdistyksen jäsenyys	Franklin ja Wessels 2010; Schmitt ja Mannheim 1991
<i>mikrotason EU-keskeiset muuttujat</i>		
unionin instituutioiden merkitys	kuinka tärkeää Euroopan parlamentissa tapahtuva päätöksenteko oman elämän kannalta, onko hiljattain kuullut Euroopan parlamentista tiedotusvälineistä, pitääkö seuraavia EU-asiakysmyksiä erittäin tärkeänä: sisämarkkina-alueen toteuttaminen vuonna 1992, yhteisestä maatalouspolitiikasta saatavat edut, integraation syventäminen ja Turkin jäsenyysspyrkimykset	van der Eijk 1990; Schmitt ja Mannheim 1991
unionin responsiivisuus	summamuuttuja seuraavista muuttujista: luottamus EU:n instituutioihin, tuntee, että EP ottaa huomioon kansalaisten näkemykset	Franklin ja Wessels 2009

<p>asennoituminen Euroopan unioniin</p>	<p>tunteeko olevansa kiinnittynyt Eurooppaan, tunteeko olevansa EU:n kansalainen, miltä tuntuisi, mikäli EU lakkautettaisiin, onko oma maa hyötynyt EU-jäsenyydestä, onko EU-jäsenyys ollut hyvä vai huono asia, kannattaako vai vastustaako integraatioprosessia, kiinnostus EU-politiikkaa kohtaan, Euroopan integraatio on edennyt liian pitkälle vs. Euroopan integraatiota tulisi viedä eteenpäin, valmius henkilökohtaisiin myönnytyksiin, mikäli joku jäsenmaa on kriisissä, tyytyväisyys omaan kansalliseen EU-politiikkaan, tyytyväisyys demokratian toimimiseen EU:ssa</p>	<p>De Vreese ja Tobiasen 2007; van der Eijk 1990, Schmitt ja van der Eijk 2007; Jesuit 2003; Schmitt ja Mannheimer 1991</p>
<p>äänestäjän ja hänen kannattamansa puolueen välinen ero EU-ulottuvuudella</p>	<p>vastaajan omaan arvioon ja hänen edellisissä kansallisissa vaaleissa äänestänsä puolueen asiantuntija-arvioihin perustuvan sijainnin erotus sutautumisessa integraatiokehitykseen</p>	<p>Hobolt ym. 2009</p>
<p>asennoituminen EU-vaalikampanjaan</p>	<p>summamuuttuja seuraavista muuttujista: ehdokkaat ovat liian pinnallisia näkemyksissään, kampanjoinnissa strategia on sisältöä keskeisempää</p>	<p>De Vreese ja Tobiasen 2007</p>

vaalien merkitys	summamuuttuja seuraavista muuttujista: välittää siitä, mikä puolue voittaa, välittää siitä, kuka ehdokas voittaa	Franklin ja Wessels 2009
vaalien näkyvyys tiedostusvälineissä	summamuuttuja seuraavista muuttujista: näki tai kuuli eurovaaleja koskevaa uutisointia televisiossa tai radiossa, näki puolueiden tai ehdokaiden vaalimainoksia, luki eurovaaleja koskevia uutisia	Franklin ja Wessels 2009
yhteydenotot	summamuuttuja seuraavista muuttujista: sai postissa eurovaaleja koskevia ilmoituksia, puolue, ehdokas tai heidän edustajansa otti puhelimitse yhteyttä, puolue, ehdokas tai heidän edustajansa lähestyi kadulla,	Franklin ja Wessels 2009
tiedonhankinta	summamuuttuja seuraavista muuttujista: etsi eurovaaleja koskevaa tietoa internetistä, osallistui eurovaaleja koskevaan tapahtumaan, keskusteli eurovaaleista perheen, ystävien tai tuttavien kanssa, on havainnut äänestämiseen kannustavia puolueettomia kampanjoita tai mainoksia	Franklin ja Wessels 2009

Yksilötason tekijät

Europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavien yksilötason tekijöiden kartoittamisessa on erityisesti korostunut kansallinen näkökulma. Käytetyt muuttujat ovat olleet pitkälti samoja kuin vaalitutkimuksissa yleensäkin. Van der Eijk ja Oppenhuis (1990) tarkastelivat uskonnollisuuden, sukupuolen, iän, koulutuksen, subjektiivisen luokka-aseman ja tulotason sekä poliittista kiinnittyneisyyttä mittaavista tekijöistä politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen, puoluesamastumisen, puoluejäsenyyden, ammattiyhdistysjäsenyyden, puolueiden ideologista sijaintia koskevan tietotason, vastaajan poliittisen orientaation puuttumisen ja vastaajan poliittisen orientaation polarisoitumisen vaikutusta äänestämiseen vuoden 1989 Alankomaiden europarlamenttivaalien yhteydessä. Kahdenvälisten korrelaatioiden perusteella sukupuolta ja ammattiyhdistysjäsenyyttä lukuun ottamatta kaikilla edellä mainituilla muuttujilla oli positiivinen yhteys äänestämiseen. Franklin ym. (1996) analyysissä tilastollisesti merkitseviä tekijöitä olivat puolestaan kansalaisten yleinen kiinnostus politiikkaa kohtaan, mobilisointi vaalikampanjan aikana ja puoluepreferenssin voimakkuus.

Schmittin ja Mannheimerin vuoden 1989 vaaleja koskevassa analyysissä tapaaäänestäminen oli kaikista voimakkain kyseisten vaalien osallistumiseen vaikuttava tekijä. Havainto on siinä suhteessa erittäin mielenkiintoinen, että myös myöhemmissä tutkimuksissa äänestämisen on osoitettu olevan vahvasti sidoksissa tavanmuodostukseen (Plutzer 2002). Franklinin ja Wesselsin (2010) tutkimuksessa testattiin eri äänestämisperusteiden itsenäisen vaikutuksen lisäksi niiden yhteisvaikutusta vaalisyklin kanssa. Tavan ja vaalisyklin interaktion tarkastelu osoitti tapaaäänestämisen merkityksen olevan voimakkainta europarlamenttivaalien sijoittuessa kansallisen vaalisyklin keskivaiheille, jolloin niihin kohdistetaan julkisuudessa vähiten huomiota. Franklin ja Hobolt (2011) puolestaan havaitsivat, että europarlamenttivaalien ajoittumisella yksilön ensimmäiseksi äänestysmahdollisuudeksi on negatiivinen vaikutus äänestystavan kehittymisen kannalta.

Kansallisista yksilötason tekijöistä vuoden 1999 vaalien osalta testattiin sosiodemografisen ja sosioekonomisen taustan, kansallista politiikkaa kohtaan osoitetun kannatuksen, puolueiden yleisen vetovoii-

maisuuuden, vastaajan subjektiivisen kansalaispätevyyden ja politiikan koetun responsiivisuuden¹³ ja poliittisen kiinnittyneisyyden vaikutusta (Schmitt ja van der Eijk 2007) äänestämiseen. Näistä ensin mainittu on selvästi vahvimmin sidoksissa osallistumiseen, joskin vaikutus on huomattavasti heikompi niissä jäsenmaissa, joissa sovelletaan äänestyspakkoa. Puolueiden yleisellä vetovoimaisuudella ja subjektiivisella kansalaispätevyydellä ja politiikan responsiivisuudella oli myös selvä vaikutus äänestämiseen, joskin siinä esiintyi huomattavaa vaihtelua jäsenmaittain. Kansallisen politiikan kannatuksella oli sen sijaan merkitystä vain muutaman maan kohdalla. Lisäksi analyysiin sisältyi kaksi mittaria, puolueiden yleinen vetovoima ja poliittinen kiinnittyneisyys, joissa yhdisteltiin kansallisen ja Eurooppa-tason tekijöitä. Näistä ensimmäinen oli vastaajan subjektiivisen kansalaispätevyyden ja politiikan koetun responsiivisuuden kanssa tärkeimpien joukossa, kun taas poliittisen kiinnittyneisyyden vaikutus oli, samalla tavalla kuin sosio-demografisen ja sosioekonomisen taustan vaikutus, selvästi pienempi äänestyspakkoa käyttävissä jäsenmaissa.

De Vreesen ja Tobiasenin (2007) tutkimuksessa Tanskan vuoden 2004 europarlamenttivaaleista testattiin sukupuolen, iän, koulutuksen, poliittisen orientaation, maan talouden kehitystä koskevien odotusten, kiinnostuksen politiikkaa kohtaan ja tiedotusvälineiden yleisen seuraamisen suhdetta vaaliosallistumiseen. Tulokset osoittivat, että äänestäminen oli yleisintä miesten, vanhempien ikäryhmien ja korkeammin koulutettujen ja politiikasta kiinnostuneiden kansalaisten keskuudessa. Esitetyn hypoteesin mukaisesti sanomalehtien ja julkisten TV-kanavien esittämien uutisten seuraamisella oli voimakas yhteys vaaliosallistumiseen, minkä katsottiin liittyvän niiden tapaan esittää politiikka konfliktina.

Söderlundin ym. tutkimuksessa (2011) tarkasteltiin politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen yhteyttä äänestämiseen kansallisissa parlamenttivaaleissa ja vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa. Tulokset osoittavat, että poliittisen kiinnostuksen perusteella syntyneet äänestysaktiivisuuserot olivat europarlamenttivaaleissa kansallisia vaaleja suurempia. Äänestyspakkoa käyttävissä maissa myös politiikasta vain vähän kiinnostuneilla oli suurempi taipumus äänestää, mikä näin ollen heikensi politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen vaikutusta

osallistumiseen. Kuten oletettua, äänestyspakon lieventävä vaikutus tuli näin erityisen hyvin esiin europarlamenttivaaleissa. Vaalien kilpailullisuuden aktivoiva vaikutus europarlamenttivaaleissa oli puolestaan voimakkaampaa vain vähän politiikasta kiinnostuneiden keskuudessa, mutta kansallisissa vaaleissa vastaavaa yhteyttä ei ollut havaittavissa. Puoluekentän hajanaisuudella oli heikko negatiivinen vaikutus äänestämiseen kansallisissa vaaleissa, mutta sen interaktiovaikutus politiikkaa kohtaan tunnetun kiinnostuksen kanssa ei ollut tilastollisesti merkitsevä kummissakaan vaaleissa. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että kiinnostukseen liittyvän äänestysmotivaation merkitys on ensimmäisen asteen vaaleja voimakkaampi toisen asteen vaaleissa ja että kiinnostuksen ja vaaliosallistumisen välinen suhde vaihtelee osin institutionaalisen ja vaalikontekstin mukaan.

Yksilötason Eurooppa-keskeisten muuttujien yhteydessä on käyty eniten keskustelua siitä, onko kansalaisten asenteilla unionia kohtaan vaikutusta vaaliosallistumiseen. Kuten jo edellä todettiin, asialla on myös poliittista merkitystä, sillä europarlamenttivaalien matala osallistumisaste on usein julkisessa keskustelussa nähty osoituksena integraatioprojektin saamasta vähäisestä kannatuksessa kansalaisten keskuudessa (Franklin 2007, 13; Schmitt ja van der Eijk 2007, 145–146). Unionin kannatuksen mittaaminen kyselytutkimuksissa ei myöskään ole yksiselitteistä, sillä vastaajien Eurooppaa kohtaan ilmaisemat näkemykset voivat myös heijastella yleisempää asennoitumista politiikkaa kohtaan (van der Eijk ja Oppenhuis 1990, 72). Eri tutkimuksissa on myös käytetty hyvin erilaisia mittareita EU-kannatuksen operationalisoimiseksi ja vastaavasti myös saadut empiiriset tulokset ovat poikenneet huomattavastikin toisistaan.

Van der Ejkin ja Oppenhuisin (1990) vuoden 1989 europarlamenttivaaleja koskevassa tutkimuksessa havaittiin ensinnäkin, että äänestäminen oli todennäköisempää niiden keskuudessa, jotka kokivat Euroopan parlamentin oman elämänsä kannalta tärkeäksi. Havaintoon liittyi kuitenkin yllä mainittu ongelma sen suhteen, että jatkoanalyysissä huomattiin, että asennoituminen Euroopan parlamenttia kohtaan korreloi vahvasti muihin vaaleilla valittuihin instituutioihin kohdistettujen näkemysten kanssa. Kyseisistä asenteista muodostettu kumulatiivinen indeksi oli vahvasti yhteydessä äänestämiseen silloinkin, kun kiinnos-

tus politiikkaa kohtaan oli vakioitu. Myös yleisempi tunnepohjainen asennoituminen unioniin vaikutti selvästi äänestyshalukkuuteen. Sen sijaan Schmittin ja Mannheimerin (1991) analyysissa vuoden 1989 vaaleista – jossa käytettiin mittareina vastaajien kiinnostusta EU-politiikasta, Euroopan parlamentin tunnistettavuutta ja merkitystä vastaajien keskuudessa sekä heidän EU-asioille antamaansa painoarvoa ja yleistä unionin kannatusta – Eurooppa-asenteiden ei havaittu olevan juurikaan merkityksellisiä äänestämisen kannalta. Vuoden 1994 vaaleissa havaittiin, että vähäinen kiinnostus Eurooppa-asioita kohtaan, kielteinen asennoituminen unionia kohtaan ja Euroopan parlamentin merkitystä koskevan näkemyksen puuttuminen tai sen kokeminen vain vähän merkitykselliseksi olivat olennaisia tekijöitä äänestämättä jättämisen selittämisessä (Blondel ym. 1997).¹⁴

Schmittin ja van der Eijkin (2007) vuoden 1999 vaaleja koskevassa tarkastelussa EU-politiikkaa kohtaan tunnetulla kannatuksella ei ollut vaikutusta äänestämiseen yhdeksässä tarkastellusta 16 jäsenmaasta ja lopussa seitsemässä yhteys oli tilastollisesti merkitsevä mutta heikko. De Vreesin ja Tobiasenin (2007) analyysissa Tanskan vuoden 2004 europarlamenttivaaleista unionin kannatus lisäsi äänestämisen todennäköisyyttä, mutta sen sijaan vastaajien tyytyväisyydellä demokratian toimivuuteen unionissa ei ollut vaikutusta heidän osallistumiseensa. Franklinin ja Wesselsin (2009) vuoden 2004 europarlamenttivaaleja koskevassa tutkimuksessa koetulla Eurooppaan kiinnittyneisyydellä ja EU:n kansalaisuudella oli positiivinen yhteys äänestämiseen. Sekä aineistoltaan kattavin että metodologisesti kehittynein on kuitenkin Stockemerin (2012) tutkimus, jossa vuosien 1979–2009 europarlamenttivaaleista yhdistetyillä aineistoilla havaittiin unionin kannatuksen lisäävän äänestysaktiivisuutta sekä järjestelmä- että yksilötasolla sekä maakohtaisten kannatusmuutosten olevan yhteydessä äänestysprosentin vaihteluihin.

Hoboltin ym. (2009) tutkimus vuosien 1999 ja 2004 eurovaaleista on tähän mennessä julkaistuista analyyseistä ainoa, jossa on tarkasteltu edustuksellisuuden toteutumisen merkitystä yhtäältä hallituspuolueen saaman kannatuksen ja toisaalta äänestysaktiivisuuden kannalta. Tutkimuksessa havaittiin, että äänestäjällä oli sitä pienempi taipumus osallistua vaaleihin, mitä suurempi äänestäjän ja hänen edellisissä kan-

sallisissa vaaleissa äänestämänsä puolueen välinen etäisyys oli suhtautumisessa integraatioon syventämiseen. Sama päti äänestäjän ja hänen kannattamansa puolueen väliseen etäisyyteen vasemmisto-oikeistoulottuvuudella erityisesti vuoden 2004 vaaleissa, mikä oli tutkijoiden mukaan osoitus siitä, että europarlamenttivaaleissa vaikuttavat vahvasti myös ensimmäisen asteen vaaleille ominaiset tekijät. Lisäksi havaittiin, että äänestyshalukkuutta heikensi äänestäjän puoluettaan kielteisempi suhtautuminen EU:hun.

Integraatiota koskevien asenteiden lisäksi voidaan identifioida useita muita Eurooppa-tason ja europarlamenttivaalien kontekstiin liittyviä muuttujia, jotka mahdollisesti lisäävät kansalaisten äänestysmotivaatiota. Franklinin ja Wesselsin (2009) mukaan osallistumiseen vaikuttavat myönteisesti tunne siitä, että vaaleilla oli merkitystä, EU:n ja EP:n koettu kyky ottaa kansalaisten näkemykset huomioon, vaalien näkyvyys tiedotusvälineissä, puolueiden ja ehdokkaiden yhteydenotot sekä äänestäjän oma tiedonhankinta. Edellä mainitussa Franklinin ja Wesselsin (2010) eri äänestämisperusteiden vaikutusta kahdessa eri jäsenmaaryhmässä tarkastelevassa tutkimuksessa havaittiin puolestaan, että siinä missä motivaatio oli itäeurooppalaisia korkeampaa länsieurooppalaisten keskuudessa, mobilisaation suhteen tilanne oli päinvastainen. Molempien tekijöiden vakiointi vähensi osallistumiseroja maaryhmien välillä. Kiinnostavin havainto koski kuitenkin kansalaisten kokeman mobilisaation ja vaalisyklin yhteisvaikusta. Yllättäen Länsi-Euroopan kansalaisten kohdalla mobilisaatio oli voimakkainta heti kansallisten vaalien jälkeen ja heikointa seuraavien kansallisten vaalien kynnyksellä, jolloin europarlamenttivaaleilla nähdään perinteisesti olevan eniten merkitystä. Vastaavasti kyseisen mobilisaation puuttuminen Itä-Euroopan maissa vaikuttaisi olevan eräs keskeinen tekijä itä- ja länsieurooppalaisten äänestysaktiivisuuden eroja tarkasteltaessa (mt.). De Vrees ja Tobiasen (2007) havaitsivat puolestaan EU-asioista käydyllä keskustelulla olevan osallistumista lisäävä vaikutus, erityisesti yhdistyneenä politiikkaa ja vaaleja koskevien uutisten seuraamiseen televisiosta, jossa ne näyttäytyivät pääasiassa konfliktina.¹⁵

Jesuit (2003) havaitsi puolestaan kuutta maata koskevassa yksilötason analyysissään, jossa vertailtiin osallistumista vuoden 1994 europarlamenttivaaleihin ja niitä edeltäviin kansallisiin vaaleihin, että alueen

taloudellisella tilanteella, tulonjaon epätasaisuudella tai työttömyysasteella ei ollut vaikutusta europarlamenttivaaleissa äänestämiseen. Kehityksessä jälkeen jääneille alueille myönnetyn tuen saaminen sen sijaan lisäsi sen asukkaiden osallistumista. Yhteenvedo europarlamenttivaalien äänestämiseen liittyvistä yksilötason tekijöistä on esitetty taulukossa 2.

Päätelmät

Huolimatta EU:n yhä kasvavasta vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön ja Euroopan parlamentin vahvistuneesta roolista unionin päätöksentekorakenteessa europarlamenttivaalien osallistumisaste on laskenut ensimmäisistä vaaleista lähtien. Matalamman äänestysaktiivisuuden ohella europarlamenttivaaleissa on edelleen selvästi nähtävillä myös muita toisen asteen vaalien piirteitä, kuten kansallisten toimijoiden ja teemojen korostuminen. Lukuun ottamatta Tanskaa, jossa kaksi ehdokaslistaa on ollut tarjolla ainoastaan europarlamenttivaaleissa, vaaleissa kilpailevat puolueet ovat yleensä samoja kuin kansallisissa kontekstissa (van der Eijk ja van Egmond 2007, 563).

Toisaalta vuoden 2009 europarlamenttivaalien näkyvyyttä tiedotusvälineissä tarkastelleessa vertailevassa tutkimuksessa havaittiin, että vaalit saivat edellisiin nähden selvästi enemmän painoarvoa (Schuck ym. 2011). Vaikka kansalliset teemat edelleen dominoivat vaalijulkisuutta, myös EU-keskeisiä keskustelunaiheita nousi esiin, kuten odotetusti talous, mutta myös ulkosuhteet ja Turkin jäsenyysneuvottelut. Vaalien saamaan huomioon vaikuttaa myös puolueiden välinen kilpailu, joka kiristyyessään esimerkiksi EU-kriittisen vaihtoehdon ilmaantumisen myötä, lisää tiedotusvälineiden vaaleja kohtaan tuntemaa kiinnostusta (mt.). Tämä on huomionarvoinen seikka myös siitä syystä, että edustajien ja kansalaisten välisellä etäisyydellä unionia koskevissa näkemyksissä on negatiivinen yhteys äänestämiseen unioniin kriittisesti suhtautuvien äänestäjien keskuudessa (Hoboltin ym. 2009).

Kansalaisten äänestysmotivaation voi toki olettaa jossain määrin kasvavan, mikäli EU-vaalit aletaan mieltää nykyistä tärkeämmiksi. On kuitenkin todettava, että äänestysaktiivisuus on ollut monissa länsimaissa laskussa myös kansallisissa parlamenttivaaleissa jo muutaman

vuosikymmenen ajan (esim. Franklin 2004). Useissa maissa havaittu äänestämistä koskeva sukupolvivaikutus, jossa nuoret omaksuvat edeltäjiään matalamman osallistumisen tason ja säilyttävät sen pitkälle aikuisuuteen, näyttää koskevan myös europarlamenttivaaleja (Bhatti ja Hansen 2012). Tämä on erityisen merkityksellistä europarlamenttivaaleissa, joissa monen voi olettaa osallistuvan pitkälti äänestämistavan omaksumisen vuoksi (Franklin ja Hobolt 2011, 75) tai koska äänestäminen koetaan kansalaisvelvollisuudeksi. Kun tällaisten äänestäjien osuus laskee, laskee myös vaaliosallistuminen entisestään pitkällä aikavälillä. Bhattin ja Hansenin (2012, 270) tutkimuksessa on arvioitu, että ikärakenteen muutokset aiheuttavat muutamissa jäsenmaissa äänestysprosentin huomattavan pudotuksen.

Toisaalta europarlamenttivaalien matala osallistumistaso on osaltaan korostanut demokratian vahvistamisen tarvetta unionissa (Hiltunen 2013, 31). Lissabonin sopimuksessa pyrittiin lisäämään unionin kansalaislähtöisyyttä paitsi parlamentin aseman osalta myös parantamalla jäsenvaltioiden ja kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa neuvostossa tehdyistä päätöksistä ja ottamalla käyttöön osallistuvan demokratian käytäntöjä kansalaisaloitteen myötä.¹⁶ Komissio on myös esittänyt, että Euroopan tason puolueille pitäisi muodostaa perussääntö, jossa säädettäisiin niiden rekisteröitymisestä ja EU:lta saamasta tuesta (Hiltunen 2013, 31–32).

Vuoden 2014 vaaleja varten Euroopan komissio suositti maaliskuussa 2013, että a) kansalliset puolueet toisivat vaalikampanjan yhteydessä selvästi äänestäjille esiin, mitä eurooppalaista puoluetta lähellä ne ovat, b) jäsenmaat sosisivat yhteisestä vaalipäivästä, c) eurooppalaiset puolueet esittäisivät, ketä henkilöä ne kannattavat komission puheenjohtajaehdokkaaksi ja d) kansalliset puolueet kertoisivat kampanjan aikana äänestäjille oman ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi. Komission suositusten taustalla oli tavoite lisätä EU-aiheiden tunnettavuutta äänestäjien keskuudessa, lisätä vaalien yleistä kiinnostavuutta ja nostaa äänestysintoa (oikeusministeriön uutisia, <http://www.vaalit.fi/tulos-tus/61499.htm>). Euroopan parlamentti aloitti puolestaan syyskuussa 2013 vaaliviestintäkampanjan ”*Tällä kertaa on toisin – toimi, osallistu ja vaikuta*”. Kampanjan otsikko viittasi yhtäältä voimakkaasti siihen, että vaalien merkitys on kasvanut parlamentin aseman vahvistumisen

myötä, ja toisaalta rohkaisi EU-kansalaisia käyttämään äänioikeuttaan. Äänestysaktiivisuus kevään 2014vaaleissa jäi koko unionin tasolla 43 prosenttiin, mikä on lähes sama kuin edellisissä vaaleissa 2009. Toisaalta tulos merkitsi koko eurovaalien historian ajan jatkuneen äänestysaktiivisuuden laskutendenssin pysähtymistä ainakin toistaiseksi.

VIITTEET

1. Tämä luku pohjautuu muokattuna ja laajennettuna kirjoittajan laatimaan artikkeliin *Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät* (Politiikka 53:1, 30–46). Tekijä kiittää professori Mikko Mattilaa unionin päätöksentekojärjestelmän rakennetta ja europarlamenttivaalien nykyistä merkitystä koskevista hyödyllisistä tarkennuksista ja kommenteista.
2. Muita Reifin ja Schmittin (mt., 8–10) esittämiä tunnuspiirteitä ovat pienten ja uusien puolueiden paremmat menestymismahdollisuudet, hylättyjen äänen suurempi osuus sekä hallituspuolueiden heikompi menestyminen, mikäli europarlamenttivaalit osuvat kansallisen vaalisyklin keskivaiheille.
3. Vastaava yhteys on havaittavissa myös Suomen vuoden 2011 eduskuntavaaleissa, joissa 38 prosenttia Perussuomalaisen äänestäjistä katsoi halun hillitä Suomen sitoutumista Euroopan unionin ja sen jäsenyysvelvoitteisiin vaikuttaneen ratkaisevasti puoluevalintaansa. Kyseinen seikka oli myös kolmanneksi tärkein yksittäinen syy puolueen äänestämiseksi (Borg 2012, 202).
4. Ensimmäisten vaalien aktivoivan vaikutuksen suhteen on tosin syytä huomata, että vuoden 2004 vaaleissa vastaavaa ilmiötä ei ollut havaittavissa, vaan Maltaa ja Kyprosta lukuun ottamatta äänestysaktiivisuuden taso oli kaikissa uusissa jäsenmaissa erittäin matala (Flickinger ja Studlar 2007, 387; myös Auers 2005). Kyproksen korkeaan aktiivisuuteen vaikuttaa pitkälti äänestyspakko, vaikka siihen ei käytännössä sisällykään sanktioita (Flickinger ja Studlar 2007, 387). Maltan äänestysaktiivisuus on puolestaan perinteisesti ollut kansainvälisesti huipputasoa, mihin vaikuttavat muun muassa kansalaisten vahva puoluesamastuminen, erittäin kilpailulliset vaalit, aktiivinen vaalikampanjointi sekä käytössä oleva siirtovaalijärjestelmä (*single transferable vote*) (Hirczy 1995). Franklin ja Wessels (2009) havaitsivat kuitenkin vuosien 1979–2004 europarlamenttivaalit kattavassa yhdistetyssä analyysissaan, että ensimmäisillä europarlamenttivaaleilla oli edelleen aktiivisuutta kohottava vaikutus. Flickingerin ja Studlarin (2007, 387) mukaan on myös

mahdollista, että äänestysprosentti olisi seuraavissa vaaleissa vielä ensimmäisiäkkin matalampi. Vuoden 2009 vaalien suhteen selvästi edellisempiä vaaleja vähäisempi osallistumisaste oli havaittavissa yhdessä vuonna 2004 liittyneessä jäsenmaassa, Liettuassa, jossa äänestysaktiivisuus (21 %) oli lähes 27 prosenttiyksikköä matalampi edellisiin vaaleihin verrattuna.

5. Toisaalta äänestyspakon sisällyttäminen analyysiin voi myös peittää alleen joidenkin muidenkin tekijöiden vaikutuksen erityisesti niissä maissa, joissa se ei ole käytössä (Studlar 2003 ym., 202). Studlar ym. (mt.) ehdottavatkin äänestyspakon vaikutuksen mittaamista jollain toisella vaihtoehtoisella mittarilla, jolla saadaan esiin käytössä olevat äänestämistä koskevat kansalliset säädökset tai äänestämiskäyttäytymisen vakiintuneet mallit. Parhaana korvaavana mittarina voidaan heidän mukaansa pitää europarlamenttivaaleja edeltävien kansallisten vaalien äänestysprosenttia.
6. Suhteellista vaalijärjestelmää käyttäviä maita voidaan jaotella myös sen mukaan, onko äänestäjällä mahdollisuus äänestää puolueen ohella myös ehdokasta (Mattila 2003, 455). Tämän voi olettaa lisäävän äänestyshalukkuutta, koska äänestämällä voi silloin vaikuttaa useampaan asiaan kuin pelkkien suljettujen listojen väliltä valittaessa. Empiirisessä analyysissä suljetun listavaalin käyttö ei kuitenkaan vaikuttanut tilastollisesti merkitsevästi vaaliosallistumiseen. Lisäksi useampien vaalipiirien voidaan olettaa lisäävän kansalaisten äänestämishalukkuutta, koska mahdollisuus äänestää jo mahdollisesti entuudestaan tuttua ehdokasta omasta vaalipiiristä helpottaa ehdokasvalintaa ja vähentää tarvetta hankkia tietoa ehdokkaista (mt.). Suurimmassa osassa jäsenmaita koko maa muodostaa yhden vaalipiirin, mutta Belgiassa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Puolassa ja on käytössä useampia vaalipiirejä (Baimbridge 2004, 47). Analyysin perusteella kyseinen hypoteesi sai osittain tukea, joskin tekijöiden yhteys oli suhteellisen heikko. Hix ja Hageman (2009) ovat puolestaan tarkastelleet vaalitavan ja vaalipiirin koon yhteisvaikutusta. Suljettua listavaalitapaa käytettäessä ehdokkailla on sitä pienempi tarve käydä henkilökohtaista kampanjaa, mitä suuremmassa vaalipiirissä he ovat ehdolla. Avoimen listavaalin kohdalla suhde on puolestaan päinvastainen (mt., 42–43). Empiirisen analyysin tulokset osoittavat, että avoin vaalitapa yhdistettynä suhteellisen pieniin vaalipiireihin on ehdokaiden ja äänestäjien suhteen tiiviiden ja vastaavasti äänestysaktiivisuuden tason kannalta otollisin yhdistelmä.
7. Myös Suomen ensimmäiset europarlamenttivaalit järjestettiin yhtäaikaaisesti kunnallisvaalien kanssa. Europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuus Suomessa asuvien keskuudessa (60,3 %) olikin tähän mennessä korkein, mutta on epäselvää, kuinka suuri osuus siitä oli yhteydessä vaalien samanaikaisuus-

teen ja mikä puolestaan oli ensimmäisten vaalien mukanaan tuomaa aktivoitumista, jolla on Franklinin (2001) mukaan keskeinen merkitys.

8. Slovakian vuoden 2009 europarlamenttivaalit on kiinnostava esimerkki kansallisten vaalien ajoittumisen vaikutuksesta europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuteen (Malkopoulou 2009, 3). Europarlamenttivaalit järjestettiin maassa vain yhdeksän kuukautta parlamenttivaalien jälkeen ja vuosi ennen tulevia kunnallisvaaleja, minkä voi havaita vähentäneen äänestysosallistumista (mt). Europarlamenttivaalien osallistumisaste (19,6 %) olikin unionin matalin, mutta toisaalta silti muutaman prosenttiyksikön korkeampi kuin edellisissä vaaleissa. Tässäkin yhteydessä on vaikea arvioida, kuinka suuri vaikutus oli europarlamenttivaalien epäsuotuisalla ajankohdalla kansalliseen vaalisykliin nähden ja mikä puolestaan niin kansalaisten ja kuin puolueiden vaaliväsymyksellä. Vastaava ilmiö oli havaittavissa Suomessa vuoden 1999 europarlamenttivaaleissa, jotka ajoittuivat muutama kuukausi eduskuntavaalien jälkeen ja runsas puoli vuotta ennen presidentinvaaleja (Tschokkinen 2000).
9. Mikäli europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta tarkastellaan pian niiden käymisen jälkeen, aika ennen tulevia vaaleja ei ole luonnollisesti tiedossa. Vastaava muuttuja on kuitenkin mahdollisista muodostaa esimerkiksi maan aikaisempien vaalikausien pituuden keskiarvon pohjalta.
10. On syytä havaita, että jälkimmäisessä tutkimuksessa (Mattila 2003) hypoteesi ensimmäisten europarlamenttivaalien mobilisoivasta vaikutuksesta sai vain osittain tukea analyysimenetelmästä riippuen.
11. Vuoden 1999 europarlamenttivaalien osalta on puolestaan havaittu, että kansalaisten äänestysvalmius on korkeampaa niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat EU:n nettosaajia ja vastaavasti vähäisempää nettomaksajiin lukeutuvissa jäsenvaltioissa. Lisäksi hypoteesi siitä, että jäsenmaan aggregoidun EU-kannatuksen ja äänestysaktiivisuuden välillä on positiivinen yhteys, sai tukea (Mattila 2003). Sama havainto tehtiin myös vuoden 2004 vaalien osalta (Flickinger ja Studlar 2007, 389; eriävästä tuloksesta vuoden 1989 vaalien osalta, ks. Franklin ym. 1996).
12. Taulukko 2 on laadittu osittain Geysin (2006, 657–658) eri maiden parlamenttivaalien äänestysprosenttiin vaikuttavia makrotason tekijöitä koskevan tarkastelun mukaisesti. Taulukkoon on koottu makro- ja mikrotason tekijät, joiden on eri tutkimuksissa havaittu vaikuttavan europarlamenttivaalien osallistumiseen. Mukaan on otettu ainoastaan julkaistut tutkimukset. Tarkastelu ei ole kuitenkaan täysin kattava, sillä joitakin etenkin jonkin tietyn jäsenmaan vaaliosallistumista käsitteleviä tutkimuksia eivät ole saatavuus-

syistä johtuen mukana (esim. Delwit 2002; van der Eijk 1984; Franklin ym. 1996; Niedermayer 1990; Sinnott ja Whelan 1992). Lisäksi Fauvelle-Ayman ja Stegmaierin (2004) tutkimusta Itä-Euroopan maiden osallistumista vuoden 2004 vaaleihin ei ole sisällytetty tarkasteluun.

13. Subjektiiivisella kansalaispätevyydellä tarkoitetaan yleisesti äänestäjän arviota hänen omasta kyvystään ymmärtää politiikkaa ja vastaavasti politiikan koettulla responsiivisuudella kansalaisten tunnetta siitä, että esimerkiksi vaalien lopputuloksella on merkitystä toteutettavan politiikan suhteen.
14. Kyseinen analyysi perustui ristiintaulukointiin, joten äänestämättä jättämiseen mahdollisesti vaikuttavia eri tekijöitä ei ollut mahdollista tarkastella samanaikaisesti. Schmittin ja van der Eijkin (2007, 150) mukaan on syytä huomata, että tutkimuksen ongelmaksi voidaan nähdä vinouma otoksen valinnassa (*selection bias*, viitattu King ym. 1994, 128–136). Tarkasteltaessa vain äänestämättä jättäneitä ei ole mahdollista tietää, miten unionia kohtaan tunnetut asenteet olivat jakautuneet äänestäneiden keskuudessa ja olivatko äänestämättä jättäneet näin ollen äänestäneitä vähemmän EU-myönteisiä.
15. Hobolt ym. (2008) havaitsivat puolestaan tarkastellessaan europarlamenttivaalikampanjoinnin roolia eri jäsenmaiden tiedostusvälineistä kerätystä aineistosta muodostettujen muuttujien pohjalta, että kampanjoinnin sävyllä ei ollut vaikutusta äänestämiseen.
16. Kiitos Eurooppa-oikeuden dosentti Päivi Leino-Sandbergille kyseisen näkökulman esille tuomisesta.

LÄHTEET

- Auers, Daunis. 2005. European elections in eight new member states. *Electoral Studies* 24:4, 747–754.
- Baimbridge, Mark D. 2004. EUphoria to apathy: EP turnout in the new member states. Teoksessa Juliet Lodge (toim.), *The 2004 elections to the European Parliament*, 45–54.
- Bhatti, Yosef ja Hansen, Kasper M. 2012. The effect of generation and age on turnout to the European Parliament – how turnout will continue to decline in the future. *Electoral Studies* 31:2, 262–272.
- Blais, André. 2000. *To vote or not to vote: the merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Blais, André ja Aarts, Kees. 2006. Electoral systems and turnout. *Acta Politica* 41:2, 180–196.
- Blais, André ja Carty, R.K. 1990. Does proportional representation foster voter turnout? *European Journal of Political Research* 18:2, 167–181.
- Blais, André ja Dobrzynska, Agnieszka. 1998. Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research* 33:2, 239–261.
- Blondel, Jean, Sinnott, Richard ja Svensson, Palle. 1997. Representation and voter participation. *European Journal of Political Research* 32:2, 243–272.
- Borg, Sami. 1996. *Velvollisuus vaikuttaa. Tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalein äänestysprosentin laskusta*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos.
- Borg, Sami. 2012. Perusuomalaiset. Teoksessa Sami Borg (toim.), *Muutosvaalit 2011*. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: oikeusministeriö, 191–210.
- Borg, Sami ja Wass, Hanna. 2012. Äänestysaktiivisuus. Teoksessa Sami Borg (toim.), *Muutosvaalit 2011*. Selvityksiä ja ohjeita 16/2012. Helsinki: oikeusministeriö, 97–115.
- Brady, Henry E., Verba, Sidney ja Schlozman, Key Lehman, 1995. Beyond SES: a resource model of political participation. *American Political Science Review* 89:2, 71–95.
- De Vreese, Claes ja Tobiasen, Mette. 2007. Conflict and identity: explaining turnout and anti-integrationist voting in the Danish 2004 elections for the European Parliament. *Scandinavian Political Studies* 30:1, 87–114.
- De Vries, Catherine ja Edwards, Erica E. 2009. Taking Europe to its extremes: extremist parties and public euroscepticism. *Party Politics* 15:1, 5–28.
- De Vries, Catherine ja Hobolt, Sara. 2012. When dimensions collide: the electoral success of issue entrepreneurs. *European Union Politics* 13:2, 246–268.
- European Parliament. 2009. Results of the 2009 European elections. Turnout at the European elections (1979–2009). [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html), 11.10.2013.
- Flickinger, Richard S. ja Studlar, Donley T. 2007. One Europe, many electorates? Models of turnout in European Parliament elections after 2004. *Comparative Political Studies* 40:4, 383–404.
- Follesdal, Andreas ja Hix, Simon. 2006. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–562.

- Franklin, Mark N. 2001. How structural factors cause turnout variations at European Parliament elections. *European Union Politics* 2:3, 309–328.
- Franklin, Mark N. 2002. The dynamics of political participation. Teoksessa Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi ja Pippa Norris (toim.), *Comparing democracies 2: new challenges in the study of elections and voting*. Thousand Oaks, CA: Sage, 148–168.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. New York: Cambridge University Press.
- Franklin, Mark N. ja van der Eijk, Cees. 1996. The problem: representation and democracy in the European union. Teoksessa Cees van der Eijk ja Mark N. Franklin ym. (toim.), *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of union*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 3–10.
- Franklin, Mark N., van der Eijk, Cees ja Oppenhuis, Erik. 1996. The institutional context: turnout. Teoksessa Cees van der Eijk ja Mark N. Franklin ym. (toim.), *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of union*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 306–331.
- Franklin, Mark N. 2007. Effects of space and time on turnout in European Parliament elections. Teoksessa Wouter van der Brug ja Cees van der Eijk (toim.), *European elections and domestic politics – lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 13–31.
- Franklin, Mark N. ja Hobolt, Sara B. 2011. The legacy of lethargy: how elections to the European Parliament depress turnout. *Electoral Studies* 30:1, 67–76.
- Franklin, Mark N. ja Wessels, Bernhard. 2009. Turning out or turning off – do mobilization and attitudes account for turnout differences between new and established member states at the 2004 EP elections? *Journal of European Integration* 31:5, 609–626.
- Gabel, Mathew. 1998. Public support for European integration. An empirical test of five theories. *Journal of Politics* 60:2, 333–354.
- Geys, Benny. 2006. Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research. *Electoral Studies* 25:4, 637–663.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2012. A giant fast asleep? Party incentives and the politicisation of European integration. *Political Studies* 60:1, 115–130.
- Hiltunen, Anna-Kaisa. 2013. Eurooppa tahtoo vankistaa puolueitaan. *Ulkopolitiikka* 1, 31–33.

- Hirczy, Wolfgang. 1995. Explaining near-universal turnout: the case of Malta European *Journal of Political Research* 27:2, 255–272.
- Hix, Simon ja Hageman, Sara. 2009. Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? *Politique Européenne* 28, 37–52.
- Hix, Simon ja Marsh, Michael. 2011. Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies* 30:1, 4–15.
- Hobolt, Sara B. ja Franklin, Mark. N. 2011. Introduction: electoral democracy in the European Union. *Electoral Studies* 30:1, 1–3.
- Hobolt, Sara B., Spoon, Jae-Jae ja Tilly, James. 2009. A vote against Europe? Explaining defections at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *British Journal of Political Studies* 39:1, 93–115.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). 2009. Compulsory voting. http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm, 11.10.2013.
- International institute for democracy and electoral assistance (International IDEA). 2012. Voter turnout. <http://www.idea.int/vt/index.cfm>, 11.10.2013.
- Jackman, Robert W. 1987. Political institutions and voter turnout in industrial democracies. *American Political Science Review* 81:2, 405–424.
- Jesuit, David. 2003. The regional dynamics of European electoral politics participation in national and European contests in the 1990s. *European Union Politics* 4:2, 139–164.
- Lane, Jan-Erik ja Ersson, Svante. 1990. Macro and micro understanding in political science: what explains electoral participation? *European Journal of Political Research* 18:4, 457–465.
- Malkopoulou, Anthoula. 2009. Lost voters: participation in EU elections and the case for compulsory voting. CEPS working document no. 317/July 2009. <http://www.ceps.eu/files/book/1886.pdf>, 11.10.2013.
- Mattila, Mikko. 2003. Why bother? Determinants of turnout in the European elections. *Electoral Studies* 22:3, 449–468.
- Mattila, Mikko ja Raunio, Tapio. 2006. Cautious voters – supportive parties opinion congruence between voters and parties on the EU dimension. *European Union Politics* 7:4, 427–449.
- Mattila, Mikko ja Raunio, Tapio. 2012. Drifting further apart: national parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.

- Plutzer, Eric. 2002. Becoming a habitual voter: inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review* 96:1, 41–56.
- Powell, G. Bingham Jr. 1980. Voting turnout in thirty democracies: partisan, legal and socio-economic influences. Teoksessa Richard Rose (toim.), *Electoral participation. A comparative analysis*. Beverly Hills: Sage publications.
- Powell, G. Bingham Jr. 1986. American voter turnout in comparative perspective. *American Political Science Review* 80:1, 7–43
- Reif, Karlheinz ja Schmitt, Hermann. 1980. Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election result. *European Journal of Political Research* 8:1, 3–44.
- Rose, Richard. 2004. *Europe expands, turnout falls; the significance of the 2004 European Parliament election*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schmitt, Hermann ja Mannheimer, Renato. 1991. About voting and non-voting in the European elections of June 1989. *European Journal of Political Research* 19:1, 31–54.
- Schmitt, Hermann ja van der Eijk, Cees. 2007. Non-voting in European Parliament elections and support for European integration. Teoksessa Wouter van der Brug ja Cees van der Eijk (toim.), *European elections and domestic politics – lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 145–167.
- Schuck, Andreas R.T., Xezonakis, Georgios, Elenbaas, Matthijs, Banducci Susan A. ja de Vreese Claes H. 2011. Party contestation and Europe on the news agenda: the 2009 European parliamentary elections. *Electoral Studies* 30:1, 41–52.
- Studlar, Donley, Flickinger, Richard S. ja Bennett, Stephen. 2003. Turnout in European parliament elections: towards a European-centred model. *Journal of Elections, Public Opinions ja Parties* 13:1, 195–209.
- Stockemer, Daniel. 2012. Citizens' support for the European Union and participation in European Parliament elections. *European Union Politics* 13:1, 26–46.
- Söderlund, Peter, Wass, Hanna ja Blais, André 2011. The impact of motivational and contextual factors on turnout in first- and second-order elections. *Electoral Studies* 30:4, 689–699.
- Tschokkinen, Ira. 2000. Onko eurovaaleilla merkitystä puolueille? Europarlamenttivaalien rooli eurovaaleissa kesäkuussa 1999. Teoksessa Villiina Hellsten, Tuomo Martikainen ja Kyösti Pekonen (toim.), *Vaalista vaaliin:*

- vaalit, puolueet ja kansalliset vuosituhannen vaihteessa*. Acta Politica nro 16. Helsinki: yleisen valtion-opin laitos, Helsingin yliopisto, 123–143.
- van der Brug, Wouter ja van Spanje, Joos. 2009. Immigration, Europe and the 'new' cultural cleavage, *European Journal of Political Research*, 48:3, 309–334.
- van der Eijk, Cees ja van Egmond, Marcel. 2007. Political effects of low turnout in national and European elections. *Electoral Studies* 26:3, 561–573.
- van der Eijk, Cees ja Franklin, Mark N. 2007. The sleeping giant: potential for political mobilization of disaffection in Europe. Teoksessa Wouter van der Brug ja , Cees van der Eijk (toim), *European elections and domestic politics: lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame Ind: University of Notre Dame Press, 32–50.
- van der Eijk, Cees, Franklin, Mark N. ja Marsh, Michael. 1996. What voters teach us about Europe-wide elections: what Europe-wide elections teach us about voters? *Electoral Studies* 15:2, 149–166.
- van der Eijk, Cees ja Oppenhuis, Erik. 1990. Turnout and second-order effects in the European elections of June 1989 – evidence from the Netherlands. *Acta Politica* 25:1, 67–94.
- Wass, Hanna. 2008. *Generations and turnout. Generational effect in electoral participation in Finland*. Acta Politica 35. Helsinki: Department of Political Science, University of Helsinki.

Euroopan unioni ja kapea julkisuus

TUOMO MÖRÄ

Euroopan unionin toimintaa koskevissa kriittisissä keskusteluissa nousee usein esille käsitys unionia vaivaavasta demokratiavajeesta (ks. Raunion ja Wassin artikkelit tässä teoksessa). Osana demokratiavajetta on puhuttu myös ”julkisuusvajeesta”, jolla on tarkoitettu päätöksentekoa koskevan julkisen keskustelun, ennen kaikkea kansalaiskeskustelun vähäisyyttä sekä hallinnon läpinäkyvättömyyttä. Näitä vajeita on pidetty ainakin osasyinä poliittisen yhteisöllisyyden puuttumiseen ja poliittisen päätöksenteon legitimitettiongelmien Euroopan unionissa. Tässä luvussa keskitytään eurooppalaisen julkisuuden (*European public sphere*) problematiikkaan. Esittelen aiheeseen liittyvää teoriaperinnettä ja eurooppalaista julkisuutta käsitteleviä empiirisiä tutkimuksia ja pohdin, miten käsitykset ja ideaalit eurooppalaisesta julkisuudesta ovat kehittyneet ja muuttuneet. Arvioin myös, millaisia eväitä julkisuusteoriat antavat Euroopan unionin legitimitettiongelmien ratkaisemiseksi.

Parin edellisen vuosikymmenen aikana kriittisessä akateemisessa keskustelussa kansalaisten, median ja demokratian välistä suhdetta on usein tarkasteltu julkisuuden käsitteen (engl. *public sphere*, saks. *Öffentlichkeit*) ja deliberatiivisen demokratiateorian kautta. Taustalla, joko myönteisessä mielessä tai kritiikin kohteena, ovat usein olleet saksalaisen yhteiskuntateoreetikon Jürgen Habermasin varhaiskauden ajatukset, erityisesti hänen habilitaatioväitöskirjassaan *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962) kehittämä julkisuusteoria. Habermasin ajatukset

kokivat uuden nousun, kun teos käännettiin englanniksi 1989 (Habermas 1989). Suomeksi teos käännettiin vuona 2004 (Habermas 2004). Habermasin alkuperäisen julkisuusideaalin lähtökohtana oli modernin julkisuuden synty 1600–1700-luvuilta alkaen. Uudelle keskiluokalle julkisuus oli vastavoima säätyjen erioikeuksiin perustuneelle vallankäytön autoritäärisyydelle ja läpinäkymättömyydelle. Tätä vastaan uuden keskiluokan edustajat asettivat julkisen keskustelun ja kritiikin periaatteen. Heidän mukaansa säätyjen etuoikeudet oli hävitettävä ja hallitusvallan perustuttava hallittujen vapaaehtoisesti antamaan suostumukseen. Vallanpitäjien oli siis hankittava oikeutus toiminnalleen avoimessa julkisessa keskustelussa. (Nieminen 2008, 19–20.)

Habermasin julkisuusteorian ja ”deliberaation” peruselementtinä ovat yleisistä asioista julkisesti keskustelevat ja väittelevät yksityiset ihmiset. Julkisuus ikään kuin yhdistää kansalaiset ja yhteiskunnan päätöksentekoon. Habermasille julkisuus on yhtäältä mekanismi, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden kontrolloida vallanpitäjiä sekä osallistua yhteisön tavoitteiden määrittelyyn ja ongelmien ratkaisuun. Toisaalta se luo keskusteluja koskevat ideaalit. Keskustelujen ja väittelyiden tulee olla vapaita, rationaalisia ja kaikkien ulottuvilla. Yksityiset intressit tulee sulkea keskustelujen ulkopuolelle, keskustelijoiden asema ja valta eivät saa vaikuttaa lopputulokseen, mitään aiheita ei saa ennalta sulkea keskustelun ulkopuolelle ja keskustelijoiden pitää olla keskenään tasavertaisia. Keskustelun lopputulos määräytyy argumenttien pätevyyden perusteella. Keskustelun tehtävänä on ratkaista, mitä yhteisö kollektiivina kussakin tilanteessa haluaa. Tätä kollektiivista tahtoa kutsutaan yleiseksi mielipiteeksi. (Ks. esim. Habermas 1985.)

Julkisuudella on eräänlainen kaksoistehtävä. Julkinen keskustelu on yhtäältä mekanismi, joka antaa kansalaisille mahdollisuuksia kontrolloida vallanpitäjiä sekä osallistua yhteisön tavoitteiden määrittelyyn ja ongelmien ratkaisuun. Toisaalta julkinen keskustelu on tärkeää demokraattisen päätöksenteon legitimitetille. Euroopan integraation yhteydessä julkisuutta on ajateltu myös eurooppalaisen identiteetin ja yhteisen poliittisen kulttuurin luomisen välineeksi. Julkisuuden käsite viittaa tässä sekä kansalaisten demokraattiseen itsehallintoon että kollektiivisen identiteetin ja solidaarisuuden muodostumiseen. Julkinen keskustelu eurooppalaisista teemoista on siis toisaalta osa poliittista

päätöksentekoa ja toisaalta eräänlaista identiteettityötä, joka saattaa synnyttää kokemuksen yhteisestä ”eurooppalaisuudesta”. Julkisuuden poliittinen ja kulttuurinen ulottuvuus kietoutuvat toisiinsa niin, että julkisuus toisaalta edellyttää tiettyä kulttuurista yhtenäisyyttä mutta toisaalta myös luo sitä. (Karppinen 2008, 56.)

Empiirisessä ja teoreettisessa julkisuustutkimuksessa on päädytty varsin ristiriitaisiin päätelmiin siitä, onko eurooppalaista julkisuutta olemassa vai ei, onko eurooppalainen julkisuus ylipäättään mahdollinen tai onko sellaisen tavoittelu edes mielekäästä. Keskeisenä syynä tähän näyttäisi olevan se, että eri tutkijat ovat määritelleet ”julkisuuden” ja ”eurooppalaisen julkisuuden” sisällön varsin eri tavoin. Empiirisistä tutkimustuloksista ei niinkään olla eri mieltä kuin siitä, mitä ne merkitsevät ja miten niitä tulisi tulkita. (Ks. esim. Möre 2009; Nieminen 2008.) Myös eurooppalaisen julkisuuden sisällöstä ja mielekkyydestä vallitsee hyvin erilaisia käsityksiä.

Jaan keskustelun kolmeen vaiheeseen. Kutsun ensimmäistä vaihetta julkisuusteoreettiseksi idealismiksi ja toista vaihetta realistiseksi kapean julkisuuden vaiheeksi. Kolmantena näkökulmana esittelen radikaalippluralistisia demokratiateorioita, joiden mukaan habermasilaisia julkisuusideaaleja ei kannata edes tavoitella.

Julkisuusteoreettinen idealismi

Eurooppalaisen julkisuuden ensimmäisen vaiheen keskustelussa lähtökohtana ovat tyypillisesti olleet Habermasin varhaistuotannon ajatukset sekä se, että paikallisyhteisön tai kansallisvaltion julkisuuden piirteitä ja ideaaleja on pyritty siirtämään ylikansalliselle tasolle. Ja usein on päädytty johtopäätökseen, ettei se ole mahdollista. Kriitikissä on korostettu usein sitä, että ajatus jonkinlaisesta yleiseurooppalaisesta kansalaiskeskustelusta on liian idealistinen. Euroopasta puuttuvat yhteinen kieli, paneurooppalainen media, eurooppalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteinen eurooppalainen identiteetti (esim. Brügge 2005; Grimm 1995).

Kriitikot katsovat, että jos yleinen kansalaiskeskustelu todella on keskeinen demokraattisen julkisuuden edellytys, ei eurooppalainen julkisuuden syntyminen ole mahdollista. Tämän päivän tilastot tuntuvat

tukevan tätä kantaa. EU:ssa on tällä hetkellä 24 virallista kieltä ja tämän lisäksi unionin alueella puhutaan kymmeniä muita alkuperäiskieliä. Maahanmuuton seurauksena pelkästään Lontoon kouluissa arvioidaan puhuttavan yli kolmea sataa kieltä. Vuoden 2012 Eurobarometrin mukaan 46 prosenttia Euroopan unionin asukkaista pystyy keskustelemaan vain äidinkielellään, 54 prosenttia pystyy keskustelemaan yhdellä vieraalla kielellä ja 25 prosenttia kahdella vieraalla kielellä. Taito puhua vierasta kieltä on myös jakautunut epätasaisesti. Luxemburgissa tähän kykenee 85 prosenttia väestöstä, kun taas Portugalissa ja Unkarissa luku on 13 ja Isossa-Britanniassa 14. Jäsenmaiden sisällä nuoret ja johtavassa asemassa olevat ihmiset ovat selvästi kielitaitoisempia kuin muut. (European Commission 2012.)

Samaa kieltä taitavillakin voi olla vaikeuksia kommunikoida toisten kanssa, koska erilaisista historiallisista, kulttuurisista ja poliittisista syistä samalla käsitellä voi olla eri maissa aivan erilainen sisältö. Yhtenä erimerkkinä vaikkapa saksalaisen Brysselin-kirjeenvaihtajan tiivistys tutkimushaastattelussa: ”Kun minä sanon ’federal’, puhun aivan eri asiasta kuin britit. Briteille federalisoituminen tarkoittaa vallan keskittymistä. Minulle se tarkoittaa miltei päinvastaista. Yleiseurooppalainen keskustelu tai yleinen mielipide eivät kerta kaikkiaan ole mahdollisia.” (Möra 2008, 93.) Voi vain kuvitella, kuinka hankalaksi tällainen tekisi saksalaisen ja britin keskustelun Euroopan federalisoitumiskehityksestä. Kriitikot kysyvätkin, voiko habermasilaisten julkisuuden ideaalien toteutumisesta edes haaveilla, jos yhteisön jäsenillä on suuria kommunikointivaikeuksia? Kuinka pääsy julkiseen keskusteluun voi olla kaikille avointa, jos jotkut eivät kieliongelmiensa vuoksi edes ymmärrä, mistä keskustellaan? Kuinka keskustelu voi olla tasa-arvoista, jos toiset voivat osallistua siihen äidinkielellään, toiset vieraalla kielellä ja loput jäävät kielivaikeuksien vuoksi kokonaan sen ulkopuolelle? Kuinka rationaalista ja kriittistä voi olla keskustelu, jota ei ymmärrä tai johon ei voi osallistua omalla äidinkielellään?

Toinen argumentti, jolla on perusteltu eurooppalaisen julkisuuden mahdottomuutta, on yleiseurooppalaisen median puuttuminen. Vaikka päätöksenteko on ylikansallista ja monet mediatilat ylikansallisia yrityksiä, suuria yleisöjä tavoittavat mediat toimivat yleensä kansallisten rajojen sisällä ja tarkastelevat asioita pääasiassa kansallisesta näkö-

kulmasta. Miten vaikkapa suomalaiset ja kreikkalaiset voivat keskustella, jos sille ei ole mitään yhteistä foorumia? Miten keskustelu voi olla tasa-arvoista, jos kansallisilla foorumeilla tarkastellaan asioita ensisijaisesti omasta kansallisesta näkökulmasta? Yritykset luoda ylikansallisia eurooppalaisia medioita (esimerkiksi The European, Voice of Europe, Euro News) ovat joko kaatuneet yleisöjen puutteeseen tai jatkaneet kituliasta toimintaansa kansallisten mediajärjestelmien marginaalissa julkisen rahoituksen turvin. Varsinaisia keskustelufoorumeja nekään eivät ole olleet, pikemminkin yksisuuntaisia, uutisointiin painottuvia tiedotuskanavia.

Joitakin kansainvälisesti orientoituneita sanoma- ja aikakauslehtiä (*Financial Times*, *Economist*, *International Herald Tribune*) luetaan eri puolilla Eurooppaa, mutta lukijat ovat suurelta osin taloudellista, kulttuurista ja sosiaalista eliittiä. Näiden lehtien sisällöillä ja toimintaperiaatteilla ei myöskään ole juuri mitään tekemistä deliberatiivisten ideaalien kanssa: pääsy näissä välineissä käytävään keskusteluun on rajoittunutta, keskustelijat eivät ole tasa-arvoisia, aihepiirit on määriteltty ennalta (lähinnä talous ja kansainvälinen politiikka), eikä niissä käytävän keskustelun tavoitteena ole konsensus ainakaan habermasilaisessa mielessä. Näkökulmista suositetaan pääasiassa liberalistiseen yhteiskunta- ja talousteoriaan pohjautuvia näkemyksiä. (Mörä 2008, 94.)

Mediasisältöjen valtavirta on kaikissa EU-maissa perustaltaan kansallista tai alueellista. Tämä pätee niin lehdistöön, radioon kuin televisioonkin. Yleisöt ja kulttuuriset perinteet ovat kansallisia ja median tavoitteet määritellään pikemminkin kansallisin kuin ylikansallisin perustein. Vaikka medioiden omistuspohja on muuttunut yhä ylikansallisemmaksi, ei näkyvissä juuri ole merkkejä siitä, että kansallisen mediajärjestelmän kulttuuriset perinteet, paikallinen kieli tai alueellinen painotus olisivat korvautumassa ylikansallisella saati globaalilla näkökulmalla. Ilmiö on enemmän tai vähemmän sama kaikissa EU-maissa. (Ks. esim Slaatta 2006.) Käytännössä tämä tarkoittaa unionissa tehtyjen päätösten arviointia ensisijaisesti kansallisesta näkökulmasta ja kansallisiin erikoiskysymyksiin panostamista. Esimerkiksi kuinka paljon Suomi mahdollisesti joutuu takaamaan Kreikan lainoja, mihin ryhmään Suomi kuuluu EU:n sisällä, miten mehiläisiä tuhoavan myrky-

kielto vaikuttaa Suomen rypsiljelyyn jne. Susidirektiivikin sai varmasti enemmän huomiota Suomessa kuin vaikkapa Ranskassa.

Empiiriset, eri maissa tehdyt yleisötutkimukset viittaavat lisäksi siihen, että kiinnostus median EU-juttuihin on vähäistä verrattuna kansallisiin, alueellisiin, paikallisiin tai globaaleihin aiheisiin (Risse 2003). Myös juttuja tekevät toimittajat eri maissa arvioivat, että EU-aiheet kiinnostavat heidän yleisöjään selvästi vähemmän kuin kansalliset kysymykset (Mörä 2009, 91; Statham 2010a, 131).

EU:ta käsittelevät jutut eivät ole klikkaus- ja lukemislistojen kärjessä, eikä niistä ole helppoa tehdä suuria yleisöjä houkuttelevia. Lisäksi EU:ta käsittelevää journalismia tehdään ainakin paikanpäällä Brysselissä varsin pienin resurssein. Suomen Yleisradiolla on Brysselissä kaksi EU-kirjeenvaihtajaa (suomen- ja ruotsinkielinen), mutta esimerkiksi Yle Savon aluetoimituksessa toimituksellista henkilökuntaa on 26 henkilöä (Yle 2013). Näyttää siis siltä, että EU-aiheisen journalismin ja keskustelun kysyntä ei ole kansalaisten keskuudessa kovinkaan suurta, eikä tarjontaan panostaminen ole mediataloissa prioriteettilistojen kärjessä.

Sosiaalinen media tarjoaa periaatteessa teknisiä edellytyksiä yleiseurooppalaisen keskusteluun antamalla mahdollisuuden tasavertaiseen osallistumiseen ja vapaan pääsyn keskusteluun (Dahlgren 2005). ”Parhaalla argumentilla” on teoriassa paremmat mahdollisuudet menestyä verkossa kuin perinteisissä välineissä, joissa pääsy julkiseen keskusteluun määräytyy usein muodollisen aseman perusteella. Laajan, EU-aiheita käsittelevien verkkosivustojen sisältöanalyysin perusteella näyttää kuitenkin siltä, että verkkosivustoilla ovat näkyvimmin esillä samat tahot kuin perinteisessä mediassa: kansallisen tason poliitikot ja muut päättäjät. Yhtenä syynä tähän on se, että perinteisen median verkkoversiot ovat politiikan julkisuudessa keskeisessä roolissa. Eurooppalainen poliittinen viestintä verkossa muistuttaakin politiikan journalismia perinteisessä mediassa. Vahvassa asemassa ovat kansallisen tason päättäjät ja poliittiset toimijat, kun taas tavallisten kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen edustajien rooli on marginaalinen. (Koopmans ja Zimmerman 2010.)

Yhteiskunnalliset verkkokeskustelut eivät myöskään kiinnosta tai tavoita suuria ihmisjoukkoja. Keskustelu on usein pirstoutunutta, todel-

linen vuorovaikutus voi olla vähäistä ja keskustelua saattavat dominoida henkilöt, jotka ovat poliittisesti aktiivisia myös verkon ulkopuolella. Euroopan unionin perustuslakihankkeeseen liittynyttä verkkokeskustelua tutkineet Trenz ja Veters (2006, 3) totesivat, että ”keskusteluun osallistuvat pääasiassa Brysseliin sijoittuneet kansalaisjärjestöt, asiaan vihkiytyneet tutkijat ja kourallinen EU-intoilijoita (*”EU-junkies”*). Yhteisen kielen puute ja kulttuuriset erot rajoittavat osallistumista ylikansalliseen keskusteluun myös internetissä (Cammaerts ja van Audenhove 2005). Lisäksi verkkokeskustelujen ja päätöksenteon välissä on leveä kuilu. Ei ole juurikaan olemassa mekanismeja, joilla verkoissa käytäviä keskusteluja voitaisiin siirtää osaksi ylikansallista päätöksentekoa (Dahlgren 2005). On myös vaikea nähdä, miten pirstaleisista keskusteluista voitaisiin muodostaa jotain, mitä voisi kutsua ”yleiseksi mieliteeksi”.

Käsitykset eurooppalaisen julkisuuden mahdottomuudesta näyttävät usein kumpuavan siitä, että kriitikot ottavat lähtökohdaksi Habermasin alkuperäiset ajatukset ideaalijulkisuudesta. Niiden peruseetoksena siis on, että julkisuuden tulisi perustua kansalaisten väliseen, kaikille avoimeen ja tasavertaiseen keskusteluun yhteisistä asioista ja että sen tuloksena syntyisi konsensus siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa ja unionia pitäisi kehittää. Jotta tämä eetos toteutuisi, kansalaisten pitäisi lähtökohtaisesti olla kiinnostuneita näistä yhteisistä EU-asioista. Jotta jonkinlaiseen konsensukseen voitaisiin päästä, kansalaisilla pitäisi olla ainakin jossain määrin yhtenevät käsitykset siitä, mitä nämä ”yhteiset asiat” ovat ja mistä pitäisi keskustella. Tämä edellyttäisi yhteisen eurooppalaisen identiteetin ja kansalaisyhteiskunnan olemassaoloa.

Näyttäisi siltä, että tiukasti määriteltynä oikeastaan mikään näistä lähtökohdista ei toteudu. Jo yhteisen kielen puuttuminen tekee keskustelusta rajoittunutta ja epätasa-arvoista. Kansalaisyhteiskuntien kehittäminen on tuottanut vaikeuksia jo kansallisvaltioissa saati sitten EU-tasolla. Media kertoo EU-asioista paljon vähemmän kuin kansallisista ja paikallisista asioista. Kansalaisten perustiedot EU:sta ovat usein aika heikot, eivätkä he näytä olevan kiinnostuneita myöskään lisäämään tietämystään. (Mörä 2008, 96.) Yhtenäinen eurooppalainen identiteetti ja yhteenkuuluvaisuuden tunne tuntuvat entistäkin epärealistisemmilta tavoitteilta EU:n nykyisen talouskriisin aikana. Monissa EU-maissa

ovat kannatustaan lisänneet ajatukset ja poliittiset puolueet, joiden mukaan päättäjien tulisi keskittyä nykyistä enemmän kansallisvaltioiden sisäisten ongelmien ratkaisemiseen.

Jos mittatikuksi ottaa Habermasin varhaiskauden ajatukset, on helppo päätyä johtopäätökseen, ettei ajatukselle jonkinlaisesta yhtenäisestä paneurooppalaisesta kansalaisyhteiskunnasta ja ideaalijulkisuudesta löydy vastinetta todellisuudesta.

Kapea eurooppalainen julkisuus

Eurooppalaisen julkisuustutkimuksen toisessa vaiheessa deliberatiivisen julkisuuden ehtoja, jotka siis pitkälti perustuivat Habermasin varhaistuohtantoon, on alettu liudentaa. Jos julkisuuskeskustelun ensimmäisessä vaiheessa painotettiin normatiivisia ideaaleja, on toinen vaihe ollut ”realistisempi”. Johtopäätöksiä on tehty pikemminkin empiiristen havaintojen kuin tavoitetilojen pohjalta. Tästä on ollut eritasoisia seurauksia.

Ylikansallisen eurooppalaisen julkisuuden tavoitteesta on kritiikin myötä pitkälti luovuttu ja tilalle on otettu ajatus useista toisiinsa kytkeytyneistä kansallisista tai pienempien ryhmien muodostamista julkisuuksista. Sen sijaan, että puhuttaisiin yksikössä ”eurooppalaisesta julkisuudesta”, on alettu puhua ”eurooppalaisen julkisuuden verkostosta” (Nieminen 2009), ”kansallisten viestintäalueiden verkostosta” (Brüggeman 2010), ”eurooppalaistuneista julkisuuksista” (Risse 2010) tai ”eurooppalaistuneesta julkisuuspolitiikasta” (Statham 2010a).

Toinen keskeinen piirre on se, ettei kansalaisten roolia nähdä yhtä keskeisenä kuin Habermasin varhaisteoksessa. Julkisuuden ”interaktiivinen ulottuvuus” on saanut väistyä ja fokus on suunnattu hallinnollisiin rakenteisiin ja median toimintaan (ks. Dahlgren 2010). Laajemman eurooppalaisen julkisuuden katsotaan voivan toteutua lähinnä mediassa käytävässä keskustelussa.

Eurooppalaisesta julkisuudesta on myös alettu puhua ilmiönä, joka toteutuu pienissä, tarkoin rajatuissa ”episteemisissä yhteisöissä”. Kutsun tätä habermasilaiden normatiivisten ideaalien vaihetta seurannutta lähestymistapaa realistiseksi kapean julkisuuden vaiheeksi. Tarkastelen seuraavassa yksityiskohtaisemmin tämän vaiheen piirteitä.

Ensimmäisen vaiheen keskustelua eurooppalaisesta julkisuudesta on arvosteltu siitä, että kansallisvaltion kehys on turhaan rajoittanut julkisuutta koskevaa teoreettista mielikuvitusta (esim. Risse 2003, Fraser 2007). Rissen (2003) mukaan tavanomaiset käsitykset eurooppalaisesta julkisuudesta ovat perustuneet idealisoituun käsitykseen kansallisesta julkisuudesta, mikä on sitten siirretty Euroopan tasolle. Kuitenkin myös monet kansalliset julkisuudet ovat todellisuudessa pirstoutuneita, mutta tämä ei Rissen mielestä tee mielekästä kommunikointia mahdolltomaksi. Risse katsoo, etteivät erilaiset näkökulmat ja väittelyt ole ongelmia vaan keinoja nostaa kiinnostusta eurooppalaisiin aiheisiin. 2000-luvun Habermas näyttäisi olevan tässä samoilla linjoilla. Hänen mukaansa eurooppalaista julkisuutta ei pidä ajatella vain laajennettuna versiona paikallisesta julkisuudesta. Eurooppalainen julkisuus voi hänen mukaansa syntyä vain, kun kansalliset viestintäareenat aukeavat toistensa suuntaan ja kun relevantit kannanotot leviävät kansallisilta areenoilta toisille kansallisille areenoille. ”Mielipiteet ja vastaväitteet voivat siten kehittyä eri jäsenmaissa samojen aiheiden, informaation ja argumenttien ympärille riippumatta siitä, missä niiden alkuperä on.” (Habermas 2006, 102–103.)

Kun julkisuutta konstituoivat Habermasin varhaisteoksessa keskusteleva kansalainen, voisi 2000-luvun Habermasin ajattelua määritellä pikemminkin mediakeskeiseksi. Hänen mukaansa monimutkaisissa yhteiskunnissa joukkoviestimien verkostot muodostavat julkisuuden infrastruktuurin (Habermas 2009, 183). Jos Habermasin varhaisteosta leimasi normatiivisten ideaalien luominen, vaikuttavat hänen ajatuksensa julkisuudesta 2000-luvulla pikemminkin vallitsevan tilanteen realistiselta kuvaukselta: ”Julkisuuden poliittinen merkitys nousee ennen kaikkea niistä eri toimijoiden mielipiteistä, jotka media on valinnut julkaistavaksi. Ensisijaisia lähteitä ovat poliitikot ja poliittiset puolueet, lobbarit ja painostusryhmät sekä asiantuntijat ja kansalaisyhteiskunnan toimijat.” (Habermas 2009, 161.)

Yhden Euroopan laajuisen julkisuuden sijaan useat tutkijat ovatkin alkaneet puhua monista eurooppalaisista julkisuuksista. Rissen (2003) mielestä toimiva eurooppalainen julkisuus ei edellytä, että kaikki puhuisivat samaa kieltä tai että kaikki seuraisivat samaa mediaa. Valtioiden ja kielialueiden rajat ylittävä mielekäs keskustelu on mahdollista ilman

niitäkin. Risselle keskeistä on, että yhteisistä eurooppalaisista teemoista keskustellaan samassa viitekehyksessä ja että kansallisiin keskusteluihin osallistuvat myös muiden EU-maiden edustajat. Jos ihmiset ymmärtävät eurooppalaisia ilmiöitä samalla tavoin, he voivat myös keskustella niistä, vaikka yhteistä kieltä tai yleiseurooppalaista mediaa ei olisikaan. (Ks. myös Habermas 2009, 87.) Risse vertaa Eurooppaa tässä suhteessa monikieliseen Sveitsiin. Ei ole mielekäästä puhua yhteisen julkisuuden puuttumisesta vain siksi, että ihmiset seuraavat erikielisiä medioita. Itse asiassa elävän julkisuuden pitäisikin hänen mielestään perustua monipuoliseen mediatarjontaan ja kilpailuun kansalaisten huomiosta. Niin kauan kun eri välineissä kerrotaan samoista asioista, samaan aikaan ja samassa viitekehyksessä, ei tarvetta yhteiseen kieleen tai paneurooppalaiseen mediaan ole.

Risse (2010) haluaa myös kiistää väitteen yhteisen eurooppalaisen identiteetin mahdottomuudesta. Hänen mielestään yhteisen kielen puuttuminen tai ihmisten samastuminen kansallisvaltioihin eivät estä eurooppalaisen identiteetin syntymistä, kuten vastakkaisen kannan edustajat sanovat. Hänen mukaansa ihmisillä on joka tapauksessa lukuisia erilaisia identiteettejä, joiden ei kuitenkaan tarvitse sulkea toisiaan pois. Ihminen voi muillakin elämänalueilla identifioitua samaan aikaan kahteen täysin erilliseen instituutioon, vaikkapa yliopistoon ja urheiluseuraan – eikä näiden identiteettien kuitenkaan tarvitse olla ristiriidassa keskenään. Toiseksi henkilö voi identifioitua kahteen toisaan leikkaavaan identiteettiin – vaikkapa sukupuoleen ja poliittiseen puolueeseen. Kolmanneksi eri identiteetit voivat myös olla sisäkkäisiä, esimerkiksi identifioituminen kotikuntaan ja kotimaahan. Identiteetti on silloin ikään kuin venäläinen maatuskanukke tai sipuli, joka muodostuu useista kerroksista. Mitään yhtä ja ainoata ”oikeaa” ydintä tai identiteettiä ei ole olemassakaan. (Risse 2010, 24.) Samaan tapaan Risse ei näe ristiriitaa siinä, että henkilöllä on samaan aikaan sekä kansallinen että eurooppalainen identiteetti. Hän siis haluaa kiistää ajatuksen, että kyse olisi nollasummapelistä, jossa lisääntynyt identifioituminen Eurooppaan tarkoittaisi vastaavasti heikompa identifioitumista kansallisvaltioon – tai toisinpäin. Risse viittaa 2000-luvulla tehtyihin Eurobarometri-tutkimuksiin, joiden mukaan 50–60 prosenttia EU-

maiden kansalaisista kokee itsensä samaan aikaan sekä jonkun maan kansalaisiksi että eurooppalaisiksi. (Risse 2010, 40–46.)

Keskiarvot tosin peittävät sen, että erot identifioitumisessa Eurooppaan tai kansallisvaltioon ovat jäsenmaiden välillä kuitenkin suuret. Ainakin jossain määrin Eurooppaan samastuvia ihmisiä löytyy eniten Luxemburgista, Italiasta ja Ranskasta (yli 70%). Toisessa päässä on Iso-Britannia, jossa lähes 65 % ihmisistä samastuu ainoastaan omaan kansallisuuteensa. Iso-Britannian lisäksi yli puolet kansalaisista identifioituu ainoastaan omaan maahansa Suomessa, Ruotsissa, Kreikassa ja Itävallassa. Risse kuitenkin korostaa, että jakolinja Euroopassa ei siis kulje niinkään puhtaasti Eurooppa-mielisten ja kansallismielisten välissä. Ihmiset jakaantuvat pikemminkin toisaalta kansallismielisiin ja toisaalta niihin, jotka identifioituvat sekä kansallisvaltioon että Eurooppaan. (Risse 2010, 42–43)

Rissen mukaan keskeistä ylikansallisen julkisuuden olemassaolon kannalta on ”kommunikaatioyhteisön” (*community of communication*) syntyminen. Siinä osanottajat todella keskustelevat toistensa kanssa eivätkä pelkästään esitä omia kantojaan. Aito keskustelu edellyttää kantojen perustelua, poikkeavien mielipiteiden kuuntelemista ja toisten suostuttelua omien näkemysten taakse. Minimivaatimuksena on, että osanottajat hyväksyvät toisensa legitiimeiksi keskustelukumppaneiksi. Tämä puolestaan edellyttää jonkinlaista identifioitumista Eurooppaan ja Euroopan unioniin sekä nationalististen reaktioiden torjumista. (Risse 2010, 168–171.) Rissen (2010) mielestä tällainen ”kommunikaatioyhteisö” on jo olemassa Euroopassa. Hän käyttää esimerkkinä tästä ns. Haiderin tapausta. Itävaltalaisen oikeistopoliitikon Jörg Haiderin ulkomaalaisvastainen puolue FPÖ sai toiseksi eniten ääniä Itävallan parlamenttivaaleissa lokakuussa 1999. Tämän jälkeen kristillisdemokraattinen ÖVP päätti muodostaa koalitiohallituksen FPÖ:n kanssa, vaikka FPÖ:tä pidettiin rasistisena puolueena. Ennen kuin uusi hallitus oli virallisesti astunut valtaan, 14 EU-maata, Suomi mukaan lukien, kehotti Itävaltaa luopumaan koalitiosta ja uhkasi maata pakotteilla.

Mikäli EU-maiden väliintuloa olisi keskustelussa pidetty puuttumisenä Itävallan sisäisiin asioihin, se olisi kertonut kommunikaatioyhteisöjen olevan kansallisia, Risse päättelee. Media-analyysin mukaan edes Itävallan lehdistö ei pitänyt muiden jäsenmaiden tai EU:n väliintuloa

”ulkomaalaisten” puuttumisena maan sisäisiin asioihin. Tämä kertoo Rissen mielestä ylikansallisen kommunikaatioyhteisön ja eurooppalaisen julkisuuden olemassaolosta. (Risse 2010, 139–143.) Kaiken kaikkiaan Risse (2010) on sitä mieltä, että eurooppalainen julkisuus ja identiteetti eivät ole pelkästään mahdollisuuksia tai hyviä normatiivisia ideoita, vaan että ne ovat jo empiirisesti tutkittavissa olevaa todellisuutta.

Habermas on myöhemmissä kirjoituksissaan siirtynyt kuvaamaan julkisuutta kommunikatiivisena tilana tai verkostona, joka muodostuu kansainvälisistä, kansallisista, alueellisista ja paikallisista julkisuuksista sekä erilaisten alakulttuurien muodostamista areenoista. Suomessa aiheesta on kirjoittanut erityisesti Hannu Nieminen. Verkostoilla Nieminen tarkoittaa esimerkiksi naapurien, ammatti-, elämäntapa- ja harrastusryhmien ym. muodostamia verkostoja, joilla on oma hierarkiansa ja oma toiminnallisen pätevyytensä alue. Verkostojen toiminnalle on välttämätöntä, että ne ylläpitävät ainakin jonkinlaista verkoston sisäistä julkisuutta samalla kun ne ovat yhteydessä myös muihin verkostoihin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin. (Nieminen 2008, 2009.)

Eurooppalaisella julkisuudella ei tässä siis viitata niinkään kansallisten julkisuuksien päälle rakentuvaan superjulkisuuteen vaan erilaisten ja erikokoisten, osittain päällekkäisten ja toisistaan riippuvaisten alajulkisuuksien mosaiikkiin tai erilaisten osajulkisuuksien muodostamiin verkostoihin. (Karppinen 2009, 60.)

Trenz (2004) katsoo, että eurooppalaisen julkisuuden olemassaolosta todistaa mm. se, että Euroopan eri maiden laatulehtien Eurooppa-aiheet ovat samantyyppisiä ja politiikkauutisista lähes kolmannes liittyy Eurooppaan ja Euroopan unioniin. Hänelle riittää todisteeksi eurooppalaisen julkisuuden olemassaolosta se, että Euroopan unionin instituutiot kuten komissio, ministerineuvosto ja Euroopan keskuspankki ovat paljon esillä eri EU-maiden laatulehtien artikkeleissa.

Gripsrud (2007, 2010) puolestaan painottaa television roolia yhteisen eurooppalaisen kulttuuri-identiteetin luoja. Hänen mielestään ylikansalliset televisiokanavat, kuten EuroSport ja EuroNews, ovat luoneet yhteistä eurooppalaista julkisuutta. Hän on myös sitä mieltä, että samojen televisio-ohjelmien katsominen eri puolilla Eurooppaa kertoo yhteisestä eurooppalaisesta julkisuudesta. Yhteiset katsomiskokemukset, kuten Euroviisujen, eurooppalaisen jalkapallon ja eurooppalaisen

korkeakulttuurin katsominen, luovat Gripsrudin mukaan jaettua kokemusmaailmaa ja tunnetta yhteenkuuluvaisuudesta. Kansallisten televisioyhtiöiden eurooppalaisuus tulee näkyväksi, kun sisältöjä vertaa esimerkiksi amerikkalaisten tv-kanavien sisältöihin, joista tämän tyyppiset eurooppalaiset elementit puuttuvat täysin (Gripsrud 2010, 90).

Rissen ja Trentzin ajatukset ovat melko alttiita kritiikille. On mahdollista, että Rissen kuvaamaa Haider-reaktiota ei enää Euroopassa syntyisi. Kansallismieliset ja ulkomaalaisvastaiset puolueet ovat kasvattaneet suosiotaan monissa Euroopan maissa, eikä tällaisten puolueiden näkyvä rooli yhteiskunnassa enää herätä samanlaisia intohimoja kuin vuosituhatien vaihteessa. Ajatukseen on ikään kuin totuttu. Kreikassa äärioikeistolainen Kultainen aamunkoitto-puolue nousi ensimmäistä kertaa parlamenttiin kesän 2013 vaaleissa. Syyskuussa 2013 puolueen puheenjohtaja ja muita johtohenkilöitä pidätettiin epäiltynä rikollisen organisaation perustamisesta sekä osallisuudesta poliittiseen murhaan (*Helsingin Sanomat* 29.9.2013). Vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaaleissa Ranskassa eniten kannatusta sai kansallismielinen ja ulkomaalaisvastainen Front National (24,95 %) ja Tanskassa ulkomaalaisvastainen Kansanpuolue (26,6 %). Britanniassa historialliseen vaalivoittoon nousi EU-kriittinen oikeistopuolue Ukip 26,77 prosentin kannatuksella. (Euroopan parlamentti 2014.)

Downey ja Koenig (2006) toteuttivat samantyyppisen tutkimusasetelman kuin Risse (2003) Haider-tutkimuksessaan, mutta heidän havaintonsa ovat kuitenkin tyystin erilaiset kuin Rissellä. Downeyn ja Koenigin tutkimuksen kohteena on puhe, jonka Italian pääministeri Silvio Berlusconi piti Euroopan parlamentissa 2.7.2003, jolloin Italia oli EU:n puheenjohtajamaa. Downey ja Koenig tarkastelevat puhetta seurannutta mediakeskustelua kuuden EU-maan sekä Yhdysvaltojen, Kanadan ja Sveitsin päivälehdissä. Puheessa Berlusconi vertasi sosialidemokraatteja edustavaa saksalaista europarlamentaarikkoa Martin Schultzia¹ kapoihin, natsien kanssa yhteistyötä tehneisiin keskitysleirivankeihin. Tutkimuskohteina olivat ns. laatulehdet, joissa on yleiseurooppalaisia aiheita käsitteleviä juttuja enemmän kuin esimerkiksi laajalevikkisissä tabloideissa.

Downey ja Koenig katsovat, että aiheessa olisi ollut aineksia yleiseurooppalaiseen keskusteluun muun muassa yhteisen natsiinkin liittyvän

historiallisen kokemuksen ja Berlusconin käyttämän foorumin, Euroopan parlamentin, vuoksi. Tutkijat eivät kuitenkaan löytäneet analyysissään edes kapean määritelmän mukaista eurooppalaista julkisuutta kuten Risse (2003). Eri maiden lehtien jutuissa oli sama viitekehys vain siinä mielessä, että kansallinen näkökulma oli vallitseva. Jutut kehystettiin lähinnä valtioiden välisenä konfliktina eikä esimerkiksi eurooppalaista poliittista kenttää tai erilaisia historiakäsityksiä jakavana kiistana. Asiaa käsittelevien juttujen määrä vaihteli eri maissa myös huomattavasti. Italiassa ja Saksassa tapausta käsiteltiin kolme kertaa enemmän kuin muissa Euroopan maissa, mikä oli Downeyn ja Koenegin mukaan merkki siitä, että kiista nähtiin pikemminkin kahden kansallisvaltion välisenä kiistana kuin yleiseurooppalaisena keskustelunaiheena.

Machill ym. (2006) määrittelevät eurooppalaisen julkisuuden tunnusmerkistön riman niin alas, että heidän mielestään eurooppalaisesta julkisuudesta voi puhua, mikäli Euroopan unionin asioista, EU:n toimijoista tai toisista EU-maista kertovien juttujen määrä on merkittävä muiden juttujen määrään verrattuna. Tästä huolimatta he päättävät, että mediasisältöjen perusteella voidaan puhua korkeintaan eurooppalaisen julkisuuden ensimmäisistä merkeistä. Ero Trentzin (2004) positiivisempaan tulkintaan selittyy ainakin osittain sillä, että Trentz tutki pelkästään ns. laatulehtiä, kun taas Machillin ym. tutkimuskohteina olivat myös populaarimmat, kansallisemmin orientoituneet mediat. Trentz (2004) puolestaan toteaa itsekin, että hänen määrittelemänsä julkisuus on eliitti- ja hallintovetoinen ja että esimerkiksi kansalaisjärjestöjen puuttuminen agendan luojien joukosta on silmiinpistävää. Myös toisessa useita Euroopan unionin maita käsitelleessä joukkoviestimien sisältöanalyysissä havaittiin, että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden edustus julkisessa keskustelussa on ”äärimmäisen heikko” (Koopmans 2010, 120; ks. myös Harjuniemi ja Herkman 2013). Yhteistä Rissen, Trentzin, Gripsrudin ajatuksille on se, että ne ovat hyvin mediakeskeisiä. Eetoksesta, jossa julkisuuden pohjana on kansalaiskeskustelu, ei niissä ole juuri jälkeäkään.

Kolmas kapea tapa hahmottaa julkisuutta sijoittuu eurooppalaista julkisuutta mahdolltomana pitävän sekä sen olemassa olosta todistavan kannan väliin. Euroopasta voi löytää pieniä ylikansallisia ”episteemisiä yhteisöjä” (Eriksen 2007,33)², joiden toiminnassa on habermasilaisen

ideaalijulkisuuden piirteitä. Julkisuuskäsitystä, jossa keskustelevien kansalaisten rooli on sekundäärinen ja jossa painopiste on institutionaalisoitujen poliittisten kanavien, pienien erityisjulkisuuksien ja median tarkastelussa, on kutsuttu mediatutkimuksessa ”kapean” (Mörä 2008, 114) lisäksi ”heikoksi” (Schlesinger 2009, 76), ja ”kevyeksi” (Statham 2010a, 283).

Schlesinger (2009) uskoo, että Euroopan poliittinen ja taloudellinen integraatio voi parhaimmillaankin johtaa vain toisiinsa kytkeytyvien keskustelufoorumien verkostoon. Tällaisen verkoston esiasteena hän pitää erilaisia EU:n instituutioiden ympärille syntyneitä keskusteluyhteisöjä sekä Financial Timesin ja Economistin kaltaisia lehtiä, joissa käsitellään Euroopan unionia ja sen tulevaisuutta. Hän itse kutsuu tällaisia verkostoja ”heikoksi” julkisuudeksi, koska ne eivät ole yleisiä ja Euroopan laajuisia vaan koskettavat lähinnä vain erilaisia kapeita eliittejä. Schlesinger ei ole kovin optimistinen laajan EU-asioita käsittelevän kansalaiskeskustelun toteutumisen suhteen. Hän uskoo, että myös tulevaisuudessa kansalaisten keskustelunaiheita ja identiteettiä muokkaavat Euroopan unionin sijaan kansallisen tason kysymykset ja arkipäiväiseen elämään (perhe, työpaikka, asuinalue, harrastukset etc.) liittyvät seikat, joihin ihmisillä on vahva tunneside.

Schlesinger katsoo, että mediakenttä on tulevaisuudessa pikemminkin pirstoutumassa kansallisvaltioiden sisällä kuin laajenemassa valtioiden rajojen ulkopuolelle. Kiristynvä kilpailu, kanavien lisääntyminen ja internet jakavat yleisöjä yhä pienemmiksi, mikä osaltaan vaikeuttaa ylikansallisten keskustelujen syntyä (Schlesinger 2009.) Lehdistö menettää levikkejä ja hakee uusia liiketoimintamalleja pikemminkin sosiaalisesta mediasta ja pienille kohderyhmille räätälöidyistä palveluista kuin foorumien rakentamisesta paneurooppalaiselle keskustelulle. Ajatus yleisestä, keskusteleavasta eurooppalaisesta yleisöstä tuntuu karkaan yhä kauemmaksi.

Myös Eriksen (2007) on sitä mieltä, että yrityksiä tai alkuja eurooppalaisen julkisuuden luomiseksi on olemassa. Eurooppalaiset asiantuntijat, etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt muodostavat verkostoja ja ”episteemisiä yhteisöjä”, eräänlaisia segmentoituneita julkisuuksia. Esimerkiksi Euroopan unionin viralliset päätös- ja asiantuntijaelimet ovat myös eräänlaisia deliberatiivisia alueita, joissa asioista keskustellaan en-

nen päätöksentekoa. ”Yleisen” eurooppalaisen julkisuuden kriteerejä ne eivät kuitenkaan täytä. (Eriksen 2007, 32–35.)

Brysselissä toimivien joukkoviestimien kirjeenvaihtajien keskinäisessä vuorovaikutuksessa puolestaan on piirteitä, joita voisi myös pitää jonkinlaisena eurooppalaisen julkisuuden esiasteena tai eurooppalaisena mikrojulkisuutena. Eri maista tulevat kirjeenvaihtajat eivät yleensä ole varsinaisessa kilpailutilanteessa, vaan he vaihtavat tietoja ja keskustelevat keskenään tapahtumien tulkinnasta usein sekä työtilanteissa että erikseen järjestetyissä keskustelutilaisuuksissa. (Mörä 2008, 111–113.)

Schlesingerin, Eriksenin ja Mörän kuvaamia deliberatiivisia alueita voi pitää eräänlaisina eurooppalaisen julkisuuden ituina. Keskustelut näissä segmentoituneissa julkisuuksissa ovat epäilemättä suhteellisen vapaita, kriittisiä ja rationaalisia, mutta pääsy niihin keskusteluihin on tietenkin rajattu hyvin pienille ryhmille.

Radikaali-pluralistiset demokratiateoriat

Edellä esittelemäni tutkimukset ja tutkijat suhtautuvat varsin eri tavoin eurooppalaisen julkisuuden mahdollisuuteen. Osa tutkijoista ei siis usko, että eurooppalainen julkisuus on mahdollinen, osa pitää sellaista olemassa olevana todellisuutena ja osa taas löytää eurooppalaisesta julkisuudesta lähinnä pieniä ituja. Heitä kuitenkin yhdistää se, että heidän havaintojensa, tulkintojensa ja ajattelunsa mittatikkuna tai vertailukohteena on taval- la toisella deliberatiivinen demokratiateoria, jossa ihanteina ovat kansalaisten poliittinen osallistuminen, rationaalisessa julkisessa keskustelussa muodostuva julkinen mielipide ja tästä seuraava poliittinen koheesio.

Joukko eurooppalaista julkisuutta pohtineita tutkijoita haluaa kuitenkin kokonaan kyseenalaistaa deliberatiivisen demokratiateorian mielekkyyden niin käytännöllisenä tavoitteena kuin teoreettisena ideaalinakin. He näkevät poliittisen toiminnan perimmäinen luonteen ja tavoitteet tyystin toisella tavalla. He arvostelevat deliberatiivisen demokratian ihanteita erityisesti siitä, että ne korostavat liikaa ajatusta kaikkien jakamasta yhteisestä hyvästä sekä pyrkimyksestä sitouttaa kansalaiset yhteiseen poliittiseen projektiin. Kriitikot pelkäävät, että tämä hiljentää erilaisten marginaalisten ryhmien äänet, tukahdut-

taa vastajulkisuuksien mahdollisuuden (esim. Mouffe 2000, 2005.) ja rajaa politiikan pelkäksi juridishallinnolliseksi käytännöksi (Honig 1993). Habermasilainen julkisuuskäsitys jättää kriitikoiden mukaan huomiotta todelliset valtasuhteet, kansalaisten epätasa-arvoiset osallistumismahdollisuudet ja institutionaaliset ongelmat. Rationaalisen keskustelun korostaminen saattaa tahattomasti johtaa etabloituneiden eliittien valta-asemien pönkittämiseen.

Poliittisessa filosofiassa tällaisia lähestymistapoja kutsutaan radikaalipluralistisiksi demokratiateorioiksi. Niissä politiikka nähdään taistelun ja konfliktin alueena, eikä konsensuksen ja yksimielisyyden tavoitteluna kuten deliberatiivisissa demokratiateorioissa. (Karppinen 2013 on erinomainen analyysi pluralismista demokratiateorioissa ja mediapolitiikassa.)

Fraserin (1997) mielestä deliberatiivisen demokratiateorian lähtöoletus kaikkien tasa-arvoisuudesta pikemminkin syventää epätasa-arvoisuutta kuin purkaa sitä. Rationaalinen julkinen keskustelu suosii väistämättä niitä, joilla on parhaat materiaaliset, koulutukselliset ja kulttuuriset mahdollisuudet osallistua siihen. Kärjistäen voisi sanoa, että keskusteluissa yksityishenkilöt ja esimerkiksi pienten kansalaisjärjestöjen harrastelijat vikisevät kun politiikan ja etujärjestöjen kovapalkkaiset mielipidevaikuttajat ja lobbarit vievät. Karppisen (2013, 28, 61.) mielestä vallitseva liberaali pluralismi ja siihen kriittisesti suhtautuva deliberatiivinen demokratia eivät tässä mielessä juurikaan eroa toisistaan.

Habermasin kärkevimpiin kritikoihin kuuluva Chantal Mouffe (2005) on sitä mieltä, että rationaaliseen konsensuksen tavoittelu on vienyt niin demokratiateoriaa kuin käytäntöäkin väärään suuntaan. Mouffen näkemyksen mukaan fundamentaaliset yhteiskunnalliset vastakkainasettelut eivät ole hävinneet mihinkään, vaikka esimerkiksi perinteisten puolueiden lähentymisestä voisi näin päätellä. Yhteiskunnat ovat yhä monimuotoisempia, mutta erilaisille arvoille, mielipiteille ja ihanteille ei löydy julkisuudessa riittävästi kanavia. Ne pitäisi kuitenkin nostaa esiin aitoina poliittisina vaihtoehtoina. Vastakkainasettelut ja konfliktit ovat välttämätön osa demokratiaa eikä niitä pitäisi vaimentaa keinoitekoisesti. Hänen mukaansa pyrkimys sovittaa poliittisia intressejä ja arvoja yhteen on pikemminkin luonut kuin ratkaissut ongelmia.

Myös Iris Marion Young (1997, 2000) katsoo, että kulttuuriset ja sosiaaliset ero pitäisi nähdä pikemminkin resursseina kuin vaikeuksina, joista täytyy selvitä.

Mouffe kutsuu demokratiakäsitystään agonistiseksi. Hän näkee deliberatiivisen demokratian ongelmana sen, että siinä keskustelijoille oletetaan jonkinlainen yhteinen arvopohja ja arvokonfliktien julkinen sovittelu kielletään. Kun arvoja koskevat konfliktit rajataan keskustelun ulkopuolelle, on vaarana, että muuten sovitettavissa olevat ristiriidat muuttuvat antagonistisiksi, sovittamattomiksi. (Nieminen 2008, 37.)

Mouffen (2005, 69–72) mukaan ”konsensusmalli” on syynä esimerkiksi siihen, että populistiset puolueet ovat löytäneet hedelmällistä maaperää eri maissa. Perinteisten puolueiden samankaltaistuminen ja samoilla säännöillä toimiminen on luonut poliittisen tyhjiön, jota uudenlaiset ryhmittyvät ovat alkaneet täyttää. Hänen mielestään populistipuolueiden menestys on nimenomaan seurausta elinvoimaisen demokraattisen väittelyn puutteesta. Agonistisessa mallissa konfliktit voitaisiin tunnistaa ajoissa ja tuoda avoimen julkisen kamppailun kohteeksi.

Mouffe on myös sitä mieltä, että rationaaliseen deliberaatioon perustuva politiikka ei kykene mobilisoimaan kansalaisia. Ihmiset eivät enää identifioitu perinteisiin puolueisiin ja puolueet jäävät helposti aseettomiksi, kun vastassa on tunteisiin ja kollektiiviseen identiteettiin (kuten kansallisuuteen) vetoava populistinen liike.

Radikaalia pluralismia on arvosteltu siitä, että se on pikemminkin habermasilaisen deliberatiivisen demokratian kritiikkiä kuin teoriaa eurooppalaisesta julkisuudesta. Ongelmaksi on myös nähty puutteellisesti kehitetyt työkalut konfliktien kanavoimiseksi mielekkääksi toiminnaksi. Kenellä on valtuudet päättää millaisilla säännöillä konflikteja työsetetään päätöksiksi? Miten päätetään mielekkäistä kompromisseista ja mitä seuraa, jos joku ei sellaisiin suostu? (Nieminen 2008, 38.)

Deliberatiivisen ja radikaali-pluralistisen demokratiakäsitysten eron voi siis tiivistää siihen, kuinka ne suhtautuvat konsensuskeen. Pitäisikö demokratia nähdä konsensuskeen tähtäävänä projektina vai kamppailuna, jossa erilaiset ja vastakkaiset yhteiskunnalliset ihanteet ja intressit kohtaavat? Onko julkisuuden tehtävä poliittisen päätöksenteon ratio-

nalisoiminen vai erilaisten vastarinnan muotojen esitteleminen ja poliittisen yhdenmukaisuuden haastaminen?

Epilogi

Keskustelu eurooppalaisesta julkisuudesta näyttää eri puolilta tulleen kritiikin myötä muuttuneen realistisemmaksi ja vähemmän normatiiviseksi. Toimivan julkisuuden rimaa ei enää aseteta yhtä korkealle kuin lähtökohdiana toimineessa Jürgen Habermasin varhaistuotannon julkisuusteoriasa. Vuosien myötä käsitys kansalaisvetoisesta yhtenäisjulkisuudesta on teoreettisessa keskustelussa korvautunut pitkälti käsityksellä verkostoista sekä erilaisista ala- ja osajulkisuuksista. Samalla median roolia keskustelun paikkana on ryhdytty pitämään aiempaa keskeisempänä. Tällainen kehitys niin Habermasin kuin muidenkin ajattelussa on ymmärrettävä ja se vaikuttaa muuttuneessa Euroopassa ja maailmassa järkevältä.

Samalla radikaali-pluralistinen kritiikki deliberatiivista julkisuuskäsitystä kohtaan on menettänyt kärkeään. Näyttäisi siltä, etteivät deliberatiiviset ja radikaali-pluralistiset julkisuusteoriat ole nykymuodossaan niin kaukana toisistaan kuin kriittistä keskustelua seuraamalla voisi päätellä. On esimerkiksi vaikea kuvitella, millaista konsensusta tai yleistä mielipidettä hyvinkin erilaisista lähtökohdista toimivat verkostot tai osajulkisuudet voisivat muodostaa. Erilaiset verkostot muodostavat heterogeenisen julkisuuksien mosaiikin, jossa pikemminkin kilpaillaan todellisuuden määrittelystä kuin luodaan konsensusta ja yleistä mielipidettä. Tämä taas ei välttämättä ole kovin kaukana radikaali-pluralistisesta käsityksestä, jossa politiikka nähdään taistelun ja konfliktin alueena.

Kuinka hyviä vastauksia julkisuusteoriat antavat sitten siihen, miten kansalaiset saataisiin osallistumaan tai edes seuraamaan yhteisten asioiden hoitamista? Kukaan tuskin on eri mieltä siitä, että eurooppalaisen demokratian ja julkisuuden ydinkysymyksiä on, kuinka hyvin kansalaiset samastuvat Eurooppaan, eurooppalaisiin instituutioihin, toisiinsa ja jonkinlaiseen yhdistävään Euroopan ideaan. Niiden myötä elävä kiinnostus Eurooppa-projektiin joko pysyy yllä tai sammuu. On vaikea

nähdä, että minkäänlainen poliittinen järjestelmä säilyy elinvoimaisena, mikäli sen toiminta ei kansalaisia kiinnosta.

Tuntuu kuin julkisuustutkimuksessa otettaisiin annettuna se, että kansalaiset kyllä kiinnostuvat ja osallistuvat, mikäli instituutiot ovat avoimia ja media kertoo niistä monipuolisesti. Statham (2010a) mukaan tällaiselle ei ainakaan median osalta ole empiiristä näyttöä. Media kertoo yllättävänkin monipuolisesti Euroopan unionin asioista suhteessa siihen, etteivät yleisöt näytä niistä olevan erityisen kiinnostuneita eikä juttujen tekoa voi motivoida kaupallisilla syillä. Statham viittaa mielipidetiedusteluihin, joiden mukaan kansalaisten tiedot ja kiinnostus Euroopan unioniin liittyviin kysymyksiin ovat matalalla tasolla. ”Ehkä 15 prosenttia tietää riittävästi ollakseen jonkun asian puolesta tai sitä vastaan. Loput eivät tiedä ja monet eivät ehkä ole edes kiinnostuneita tietämään.” (Statham 2010a, 299–300.)

Euroopan unionin komissio käynnisti 2000-luvun puolivälissä hankkeita³ EU:n demokratian ja avoimuuden edistämiseksi sekä eurooppalaisen julkisuuden kehittämiseksi. Tavoitteena oli mm. viestinnän lisääminen, vuoropuhelun helpottaminen, luottamuksen lisääminen edustukselliseen demokratiaan sekä viime kädessä se, että kansalaiset tuntisivat Euroopan projektin omakseen. (Euroopan komissio 2005; 2006.) Samaan aikaan luottamus EU:n instituutioihin on kuitenkin pudonnut nopeasti – selvästi nopeammin kuin luottamus kansallisiin päätöksentekijöihin. Sitten EU:n into kehittää julkisuutta näyttää hiipuneen.

Kansalaisten vähäinen kiinnostus yhteisten asioiden hoitoon erityisesti ylikansallisella tasolla näyttäisi olevan melko puutteellisesti käsitelty alue erilaisissa julkisuus- ja demokratiateorioissa. Empiiristä julkisuustutkimusta puolestaan leimaa mediakeskeisyys ja erityisesti laatuletikeskeisyys. Kutistuvien levikkien maailmassa painettujen laatuletkien kohtalona näyttäisi olevan entistäkin marginaalisempi rooli kansalaisten enemmistön arjessa.

Välinpitämättömyys ja kriittisyys Euroopan unionia kohtaan ovat viime vuosina lisääntyneet nopeasti. EU-kriittiset, kansallismieliset ja jopa fasismia lähellä olevat ajatukset ovat lisänneet kannatustaan eri EU-maissa. Euroopan velkaongelmat ja muut talousvaikeudet ovat saaneet järjestelmän natisemaan ja tuoneet pintaan sen, kuinka heikolla

pohjalla Euroopan unionin instituutioiden ja koko yhdentymisen legitimeetti on kansalaisten keskuudessa ollut. Kapeasta eurooppalaisesta julkisuudesta ei ole ollut ääri-ilmiöiden vaimentajaksi.

VIITTEET

1. Martin Schulzista tuli myöhemmin Euroopan parlamentin puhemies.
2. Alun perin käsittettä *epistemic communities* käytti Haas 1992.
3. Pyrkimyksenä oli käynnistää pitkän tähtäimen suunnitelma EU:n demokration ja eurooppalaisen julkisuuden kehittämiseksi. Hankkeiden primus motorina oli vuonna 2004 komissaariksi tullut ruotsalainen Margot Wallström, jonka vastuualueiksi komissiossa määriteltiin institutionaaliset suhteet ja viestintästrategia. Seurauksena oli ns. K-suunnitelma (kansanvalta, kuuleminen, keskustelu) vuonna 2005 ja Valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta (2006). Nykyisessä, 2010 aloittaneessa komissiossa kenenkään komissaarin vastuualueeksi ei ole määritelty viestintää eikä K-suunnitelman ja Valkoisen kirjan kaltaisia asiakirjoja ole enää tuotettu.

LÄHTEET

- Brüggeman, Michael. 2005. How the EU Constructs the European Public Sphere? Seven Strategies of Information Policy. *Javnost/The Public* 12:2, 57–74.
- Brüggeman, Michael. 2010. Information Policy and the Public Sphere. EU communications and the promises of dialogue and transparency. *Javnost/The Public* 17:1, 5–22.
- Cammaerts, Bart ja van Audenhove Leo. 2005. Online Political Debate, Unbounded Citizenship, and the Problematic Nature of a Transnational Public Sphere. *Political Communication* 22:2, 179–196.
- Dahlgren, Peter. 2005. The Internet, Public Spheres, and Political Communication. Dispersion and Deliberation. *Political Communication* 22:2, 147–162.

- Downey, John ja Koenig, Thomas. 2006. Is There a European Public Sphere? The Berlusconi-Schulz Case. *European Journal of Communication* 21:2, 165–187.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2007. Conceptualizing European Public Spheres. General, segmented and strong publics. Teoksessa John Erik Fossum ja Philip Schlesinger (eds.), *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?* London and New York: Routledge, 23–42.
- Euroopan komissio 2005. *Komission panos EU:n tulevaisuutta koskevaan pohdintaan. ”K-suunnitelma”: kansanvalta, kuuleminen ja keskustelu*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:FI:PDF> (luettu 31.10.2013)
- Euroopan komissio 2006. Valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_fi.pdf (luettu 31.10.2013)
- Euroopan parlamentti 2009. *Tietoa parlamentista*. [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/000cdcd9d4/%C3%84%C3%A4nestysprosentti-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/000cdcd9d4/%C3%84%C3%A4nestysprosentti-(1979-2009).html) (luettu 30.8.2013)
- Euroopan parlamentti 2014. Vuoden 2014 eurovaalien tulokset. <http://www.tulokset-vaalit2014.eu/fi/turnout.html> (luettu 3.6.2014)
- European Commission 2012. *Special Eurobarometer 386. Europeans and their languages*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf (luettu 30.10.2013)
- European Commission 2013. *Standard Eurobarometer 79 Spring 2013*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf (luettu 28.10.2013).
- Fraser, Nancy. 1997. *Justice Interruptus. Critical Reflections on the ‘Postsocialist’ Condition*. New York and London: Routledge.
- Fraser, Nancy. 2007. Transnationalizing the public sphere. On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post Westphalian World. Teoksessa Seyla Benhabib, Ian Shapiro ja Danilo Petrnovich (eds.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grimm, Dieter. 1995. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal* 3:1, 282–302.
- Gripsrud, Josten. 2007. Television and the European Public Sphere. *European Journal of Communication* 22:4, 479–492.
- Gripsrud, Josten. 2010. 50 years of European Television. An Essay. Teoksessa Jostein Gripsrud ja Lennart Weibull (eds.), *Media, Markets ja Public*

- Spheres. European Media at the Crossroads*. Bristol, Chicago: Intellect, 71–94.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and international policy coordination", *International Organization* 46, 1.
- Habermas, Jürgen. 1985. Julkisuus. *Tiedotustutkimus* 8:3, 17–22.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural transformation of the public sphere*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 2004. *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Tampere: Vastapaino. (Saksankielinen alkuteos *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, 1963.)
- Habermas, Jürgen. 2006. *Time of Transitions*. Cambridge: Polity.
- Habermas, Jürgen. 2009. *Europe. The Faltering Project*. Cambridge: Polity.
- Harjunen, Timo ja Herkman, Juha. 2013. *Eurokriisi suomalaisissa sanomalehdissä 2010–2012*. Helsingin yliopisto, Viestinnän tutkimuskeskus CRC: Viestinnän tutkimusraportteja 2/2013.
- Helsingin Sanomat 29.9.2013.
- Honig, Bonnie. 1993. *Political Theory and the Displacement of Politics*. Ithaca ja London: Cornell University Press.
- Karppinen, Kari. 2008. Yhtenäisyyden ja moninaisuuden paradoksi julkisuus-teoriassa. Teoksessa Hannu Nieminen, Kari Karppinen ja Tuomo Mörä, Onko *Eurooppa olemassa. Näkökulmia eurooppalaiseen julkisuuteen ja demokratiaan*. Helsinki: Gaudeamus, 48–70.
- Karppinen, Kari. 2009. European Public Spheres and the Challenge of Radical Pluralism. Teoksessa Inka Salovaara-Moring (ed.), *Manufacturing Europe. Spaces of democracy, diversity and communication*. Göteborg: Nordicom, 53–64.
- Koopmans, Ruud. 2010. Winners and Losers, Supporters and Opponents in Europeanized Public Debates. Teoksessa Ruud Koopmans ja Paul Statham (eds.), *The Making of a European Public Sphere. Media discourse and political contention*. Cambridge ym. Cambridge University Press, 97–124.
- Koopmans, Ruud ja Zimmerman, Ann. 2010. Transnational Political Communication on the Internet. Search Engine Results and Hyperlink Networks. Teoksessa Ruud Koopmans ja Paul Statham (eds.), *The Making of a European Public Sphere. Media discourse and political contention*. Cambridge ym. Cambridge University Press, 171–194.

- Machill, Marcel, Beiler, Markus ja Fischer, Corinna. 2006. Europe—Topics in Europe’s Media. The Debate about the European Public Sphere. A Meta-Analysis of Media Content Analyses. *European Journal of Communication* 21:1, 57–88.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Mörä, Tuomo. 2008. Julkisuuden ihanteet ja journalismin arki. Brysselin kirjeenvaihtajat EU-koneiston ja kansalaisten välissä. Teoksessa Hannu Nieminen, Kari Karppinen ja Tuomo Mörä, *Onko Eurooppa olemassa. Näkökulmia eurooppalaiseen julkisuuteen ja demokratiaan*. Helsinki: Gaudeamus, 91–114.
- Mörä, Tuomo. 2009. The European Union and the Ideals of the Public Sphere. Shadows in Paradise. Teoksessa Inka Salovaara-Moring (ed.), *Manufacturing Europe. Spaces of democracy, diversity and communication*. Göteborg: Nordicom, 81–96.
- Nieminen, Hannu. 2008. Eurooppalainen julkisuus tutkimuksen kohteena. Neljä plus yksi näkökulmaa. Teoksessa Hannu Nieminen, Kari Karppinen ja Tuomo Mörä, *Onko Eurooppa olemassa. Näkökulmia eurooppalaiseen julkisuuteen ja demokratiaan*. Helsinki: Gaudeamus, 15–47.
- Nieminen, Hannu. 2009. The European Public Sphere as a Network. Four plus one approaches. Teoksessa Inka Salovaara-Moring (ed.), *Manufacturing Europe. Spaces of democracy, diversity and communication*. Göteborg: Nordicom, 19–34.
- Risse, Thomas. 2003. *An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*. Paper presented to the Annual Meeting of the European Union Studies Association (EUSA), Nashville, TN, March 27–30, 2003.
- Risse, Thomas. 2010. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Schlesinger, Philip. 2009. A Cosmopolitan Temptation. Teoksessa Inka Salovaara-Moring (ed.), *Manufacturing Europe. Spaces of democracy, diversity and communication*. Göteborg: Nordicom, 67–80.
- Slatta, Tore. 2006. Europeanisation and the news media: issues and research imperatives. *Javnost/The Public* 13:1, 5–24.
- Statham, Paul. 2010a. What Kind of Europeanized Public Politics. Teoksessa Ruud Koopmans ja Paul Statham (eds.), *The Making of a European Public*

- Sphere. Media discourse and political contention*. Cambridge ym. Cambridge University Press, 277–306.
- Statham, Paul. 2010b. Making Europe News. Journalism and Media Performance. Teoksessa Ruud Koopmans Ruud ja Paul Statham (eds.), *The Making of a European Public Sphere. Media discourse and political contention*. Cambridge ym. Cambridge University Press, 125–150.
- Trenz, Hans-Jörg. 2004. Media Coverage on European Governance. Exploring the European Public Sphere in National Quality Papers. *European Journal of Communication* 19:3, 291–319.
- Trenz, Hans-Jörg ja Vetter, Regina 2006. *No News from Brussels: Comment on the Commission's White Paper on a European Communication Policy*.
- Verkkoarvostelu: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/Varia/No%20News%20from%20Brussels.pdf> (Luettu: 30.6.2014)
- Yle 2013. *Yle Savon toimitus*. http://yle.fi/uutiset/yle_savon_toimitus/6091739. Luettu 25.9.13.
- Young, Iris Marion. 1997. *Intersecting Voices. Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Osa 3

Integraation ulottuvuuksia

Suomen sosiaaliturva ja Euroopan unioni

MATTI KARI

Suomen sosiaaliturva kansainvälisessä vertailussa on, määritelmästä riippumatta, erittäin hyvä, laaja ja kansalaiset hyvin kattava. Tähän ovat vaikuttaneet monet historiamme kehityskulut, jotka ovat myös tehneet Suomesta pohjoismaisen hyvinvointivaltion. Suomen sosiaaliturvan erinomaisuus ei kuitenkaan ollut kovinkaan jäsennellysti tai analysoidusti tiedossa ennen kuin Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 ja Euroopan unioniin vuonna 1995. EU:n lainsäädäntö pakottaa jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät omaan muottiinsa, ja siinä vertailumaiden välillä tulee mahdolliseksi. Kun EU ei kuitenkaan edellytä järjestelmien muuttamista, erot ovat säilyneet ja vieläkin selvästi nähtävissä. Seuraavassa kuvataan Suomen sosiaaliturva EU:n määritysten mukaan, näytetään, ettei EU ole sitä muuttanut jäsenyyden aikana, ja päätetään esitys osoittamalla, että sekä EU:n sisämarkkinat että globaalit markkinat muodostavat uhan varsinkin suomalaistyyppisen sosiaaliturvan tulevaisuuden suhteen.

Sosiaaliturvaa järjestelmänä nähtävässä muodossa on maailmassa ehkä noin 70–80 maassa. Kuitenkin sosiaaliturvaa solidaarisuuteen eli yhteisvastuuseen perustuvina järjestelyinä löytyy varmasti kaikista maailman maista. Sosiaaliturva on kuitenkin aina ja kaikissa maissa erilaista. Ei ole kahta maata, joissa sosiaaliturvajärjestelmät olisivat edes suunnilleen samanlaisia. Ja mitä syvemmälle yksityiskohtiin mennään, sitä erilaisempia järjestelyjä löytyy. Lisäksi sosiaaliturva muuttuu jat-

kuvasti kaikissa maissa. Sosiaaliturva on aina hyvin syvällä jokaisen yhteiskunnan rakenteessa ja kehityksessä, joten yhteiskunnan muuttuessa myös sosiaaliturva muuttuu. Kun aina on kysymys yhteiskuntien kansalaisten eduista ja tavoista, joilla yhteiskunnat huolehtivat kansalaisistaan, sosiaaliturva on myös hyvin herkkä asia. Kaikki yhteiskunnat haluavat huolehtia siitä – ja kansalaisistaan – itse ja omilla tavoillaan, joten edes niin voimakkaan toimijan kuin EU:n ei anneta sosiaaliturvaan puuttua.

Tämän tarkastelun lähtökohtana on suunnilleen tasan kaksikymmentä vuotta sitten Suomen EU-neuvottelujen yhteydessä esitetty kysymys siitä, mitä Suomen sosiaaliturvalle tapahtuu, kun EU:hun liytään. Kysymys esitettiin Suomen eduskunnassa ja sen takana oli käsitys, tai ehkä enemmänkin tunne, siitä, että Suomessa on hyvä sosiaaliturva, ja pelko siitä, että EU saattaa sen pilata. Asiantuntijat vakuuttivat tuolloin, että pelkoa sosiaaliturvan suhteen ei ole, koska EU:lla ei ole toimivaltaa puuttua jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmiin, vaan ne saavat jatkaa entiseen tapaan jäsenmaan oman päätöksenteon alaisuudessa. Silti on aiheellista kysyä, mitä Suomen sosiaaliturvalle on tapahtunut jo kaksi vuosikymmentä kestäneen EU-jäsenyyden aikana?

Sosiaaliturvan monet merkitykset

Sosiaaliturvalla ei ole mitään yhteisesti hyväksyttyä määritelmää, ei kansallisesti eikä kansainvälisesti. Sillä voidaan erilaisissa yhteyksissä ja eri tilanteissa tarkoittaa hyvinkin erilaisia asioita. Kun erilaisuus vielä kertaantuu eri maissa ja kun maat ovat itsenäisiä niin sosiaaliturvajärjestelmän kuin sitä kuvaavien termienkin suhteen, on turha yrittääkään hakea järjestystä määritelmien kautta. Kansainvälisissä sosiaaliturvatarkasteluissa onkin tyydytty vain erilaisiin luokitteluihin ja EU:n lainsäädännön tapauksessa varsin tiukkaankin rakenteiden määrittämiseen. Niiden sisällä järjestelmät ja niitä kuvaavat termit voivat olla erilaisia, mutta luokkien ja rakenteiden tasolla puhutaan samasta asiasta.

Sosiaalipolitiikka sen sijaan voidaan määritellä suunnilleen yhtenäisesti, kun sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan kaikissa maissa sosiaaliturvajärjestelmien ylläpitämistä, kehittämistä tai huonontamista. Tällaisen

määritelmän kautta selviää myös se seikka, että EU:n sosiaalipolitiikkaa ei voi olla olemassa, koska EU:lla ei ole sosiaaliturvaa. EU:lla on vain jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät ja niiden yhteydessä kunkin maan sosiaalipolitiikka. EU:n toiminta sosiaalipolitiikan alueella onkin pyrkimystä puuttua jäsenmaiden sosiaaliturvaan ja sosiaalipolitiikkaan, ja jäsenmaat taas pyrkivät tämän kaikin keinoin estämään, koska sosiaalipolitiikka on niin herkkä asia ja niin syvällä kunkin yhteiskunnan perustassa ja osa kansalaisten saavutettuja etuja, ettei ulkopuolista puuttumista haluta edes EU:n taholta. Sama vastustus kohdistuu myös kansainvälisiin järjestöihin, jotka pyrkivät puuttumaan kansallisiin järjestelmiin. EU on vain suoran lainsäädäntövaltansa vuoksi pelätynmpi vastustaja.

Jonkinlaisena perustana sosiaaliturvan kansainväliselle luokittamiselle on Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen jaottelu ns. ”yhdeksään klassiseen sosiaaliturvan alaan” (ILO 1952). Sopimus koskee varsinaisesti minimistandardeja eli vähimmäistasoja sosiaaliturvalle. Elämään sopimuksesta ovat kuitenkin jääneet alat, jotka ovat seuraavat: sairaanhoito, sairausetuudet, työttömyysetuudet, vanhuusetuudet, työtaturmaetuudet, perhe-etuudet, äitiysetuudet, työkyvyttömyysetuudet sekä perheenhuoltajan kuoleman varalle säädetty etuudet.

Kansallisissa sosiaaliturvajärjestelmissä ja sosiaaliturvan kansainvälisessä koordinoinnissa nämä alat ovat ryhmittyneet seuraavaksi viideksi alaksi, joissa sisältö on sama, mutta sairausetuudet ja eläkkeet on tiivistetty omiksi aloikseen: sairaus-, äitiys- ja vanhempainetuudet (sis. sairaanhoidon); vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet; lakisääteinen työtaturmavakuutus; työttömyysetuudet; ja perhe-etuudet.

EU:ssa sosiaaliturvan luokittelun perusta on tämä sama yhdeksän alan kokonaisuus, joka on ryhmitetty viiteen sosiaaliturvan alaan. Tämän lisäksi EU määrittää kolme pilaria ja rajaa sosiaaliturvan vain ensimmäiseen pilariin (kuva 1). Rajausta tehdään vaatimalla lakisääteisyyttä. Jos on laki, jossa määrätään etuuksista ja ehdoista saada etuudet, kysymys on sosiaaliturvasta. Tällaiset järjestelmät ovat yleensä myös pakollisia, mutta tämä vaatimus ei ole yhtä ehdoton kuin lakisääteisyys. Suomen järjestelmästä löytyy helposti sekä yhdeksän alaa että viisi alaa. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jää tällaisen luokittelun jälkeen kuitenkin

suuri määrä sosiaalietuuksia, joita meillä kutsutaan sosiaaliturvaksi, mutta joita on vaikea asettaa luokitteluun.

Sosiaaliturva EU:n näkökulmasta

3. pilari	Muu turva/yksityinen vakuutus
2. pilari	Täydentävä/ammattilinen/kollektiivinen lisäturva
1. pilari	Lakisääteinen ja pakollinen = sosiaaliturva

Kuva 1. Sosiaaliturva EU:ssa.

Lakisääteistä 1. pilarin sosiaaliturvaa täydentävät 2. pilarin kollektiivinen lisäturva ja 3. pilarin yksityisvakuutukset. 2. ja 3. pilarin raja ei ole aivan ehdoton, koska esimerkiksi erilaiset ryhmähenkivakuutukset voidaan tapauksesta riippuen lukea kumpaan tahansa. Sen sijaan ero 1. pilarin ja 2. pilarin välillä on ehdoton, vaikka itse järjestelmät, kuten useiden sairaus- tai eläkekassojen lisäturva, voivat olla aivan samanlaisia solidaarisuuteen perustuvia järjestelyjä kuin sosiaaliturvan vastaavat järjestelmät. Jos niistä ei kuitenkaan ole lakeja, joissa määrätään etuuksista ja ehdoista saada etuudet, ne eivät ole sosiaaliturvaa. Tällöin niihin ei myöskään sovelleta EU:n sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä.

Pilarirakenne näyttää Suomesta katsoen oudolta, mutta muihin EU-maihin, myös muihin Pohjoismaihin, se sopii hyvin. Ongelmana ovat oikeastaan vain laajat ja pakolliset 2. pilarin järjestelmät (esimerkiksi Ruotsin *Arbetsmarknadsförsäkringar* ja Ranskan *Arrco* ja *Agirc*), jotka ovat vakuutettujen näkökulmasta heidän sosiaaliturvaansa. Kun niistä ei kuitenkaan ole lakeja, vaan ne hoidetaan työmarkkinoiden toimesta,

ne eivät ole sosiaaliturvaa, eivätkä EU:n sosiaaliturvaa koskevan lain-säädännön piirissä.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ei kovin hyvin asetu pilarirakentee-seen, sillä meiltä puuttuu lähes kokonaan toisen pilarin järjestelmät. Kolmannen pilarin yksityisvakuutusta meillä on, mutta sen merkitys sosiaaliturvan täydentäjänä ei ole merkittävä. Suomen koko sosiaalitur-va on 1. pilarin lakisääteistä ja pakollista sosiaaliturvaa, ja meillä lisäksi termi ”sosiaaliturva” kattaa huomattavasti laajemman alueen kuin 1. pilariin rajautuneet viisi sosiaaliturvan alaa.

Suomen sosiaaliturva EU:n näkökulmasta

3. pilari	Muu turva/yksityinen vakuutus
2. pilari	Erilaiset lisäedut/kassat ja säätiöt
1. pilari	Lakisääteinen ja pakollinen sosiaaliturva <ul style="list-style-type: none">* sairaus- ja äitiysturva* eläkkeet (työ- ja kansaneläke)* työtapaturmaturva* työttömyysturva* lapsilisä

Kuva 2. Suomen sosiaaliturva EU:ssa.

Kuvaan 2 on merkitty 2. pilarin etuuksiksi kassojen ja säätiöiden lisäedut, jotka ovat ehkä lähinnä muiden maiden 2. pilarin lisäetuuksia. Suomessa ne kuitenkin ovat lakisääteiseen turvaan liittyviä lisiä, joita hoidetaan sairauskassoissa ja eläkekassoissa ja -säätiöissä. Sellaisina ne eivät aivan vastaa muiden maiden 2. pilariin luettavia etuuksia.

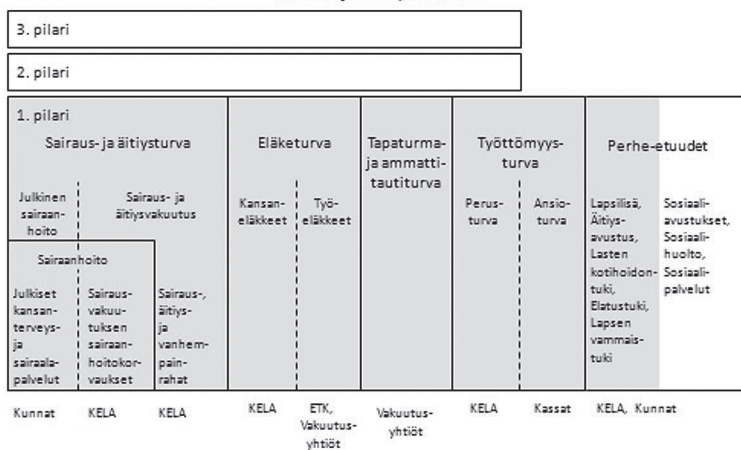
Varsinainen syy siihen, että koko Suomen sosiaaliturva kuuluu EU:ssa 1. pilariin, on sosiaaliturvan ansiokatottomuus. Kaikissa muissa maissa sosiaaliturva karttuu vain tiettyyn ansiokattoon asti (joka vaihtelee eri maissa ja eri sosiaaliturvan aloilla). Mitä alhaisempia ansiokatot ovat, sitä enemmän tarvitaan lisäturvaa, mistä vastaavat joko toisen pilarin kollektiiviset järjestelmät, yleisimmin työnantajat tai työmarkkinajärjestöt, tai joskus myös yksityiset vakuutukset. Kun Suomessa ei ole ansiokattoa eli sosiaaliturva karttuu koko ansioista, ei tarvita täydentävää turvaa. Vaikka Suomessa esimerkiksi työttömyyspäiväraha karttuu alenevien prosenttien mukaan suhteessa ansiotasoon, se ei ole sama asia kuin muiden maiden selkeä ansiokatto, eikä ole synnyttänyt tarvetta lisäturvaan.

Miksi sitten Suomen sosiaaliturvassa ei ole ansiokattoa, vaikka kaikkien muiden maiden, myös Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden, sosiaaliturvassa sellaisia on? Ainakin yksi painava syy on kirjattu Reijo Ahtokarin kirjaan, joka kertoo Suomen työeläkejärjestelmän synnystä 1950-luvulla. Sen mukaan työeläkejärjestelmän perustamista johtanut Teivo Pentikäinen tulkitsi tuolloin, ettei ansiokatto ollut tarpeen konservatiivisena ratkaisuna ja muuallakin tultaisiin luopumaan siitä. (Ahtokari 1988). Kävi niin, että muut maat eivät ansiokatoista luopuneetkaan. Suomeen sellaisia ei ole vielääkään tullut, vaikka erityisesti työeläkkeen yhteydessä sellaisen tarpeesta on usein puhuttu, kun korkeilla palkoilla karttuneet eläkkeet vaikuttavat joskus epätasa-arvoisilta.

Mitään varsinaista ongelmaa ei kuitenkaan synny siitä, että Suomella koko sosiaaliturva on 1. pilarissa ja muilla mailla vain osa. Kun Suomen sosiaaliturva asetetaan EU:n sosiaaliturvan määrittämään 1. pilariin ja viiden sosiaaliturvan alan kokonaisuuteen, saadaan Kuvan 3 mukainen esitys. Se on EU:n sosiaaliturva-asetusten mukainen Suomen sosiaaliturva ”virallisesti”. Se on myös hyvin täsmällinen, sillä viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on sen määrittänyt. Myös kaikissa muissakin jäsenmaissa, ETA-maissa (Islanti, Liechtenstein ja Norja) sekä Sveitsissä, on olemassa samanlainen ja yhtä täsmällinen määrittäminen.

Sosiaaliturva Suomessa

Sosiaali- ja terveysministeriö



Kuva 3. Suomen sosiaaliturva EU:n I. pilarissa.

Suomen lakisääteinen ja pakollinen sosiaaliturva on sinisellä alueella. Vain se on EU:n terminologiassa sosiaaliturvaa, vaikka Suomessa sosiaaliturva jatkuu myös valkoisen alueen sosiaaliavustuksiin, sosiaalihooltoon ja sosiaalipalveluihin. EU:ssa näitä ei kutsuta sosiaaliturvaksi, vaan kokonaisuus, jossa on sosiaaliturva sekä sen ulkopuoliset alueet on nimeltään ”sosiaalinen suojelu” (*social protection*). Suomeksi tämä kuulostaa varsin keinotekoiselta, mutta se johtuu vain siitä, että meillä ”sosiaaliturvalla” viitataan EU-mielessä liian laajaan kokonaisuuteen. EU:ssa meidän on noudatettava myös EU:n terminologiaa ja siksi ”sosiaalinen suojelu” piti rakentaa meilläkin osaksi kokonaisuutta.

Verrattaessa sinisen laatikon Suomen sosiaaliturvaa muiden maiden vastaaviin, voidaan havaita lukuisia eroja. Niitä on eri tavoin sopeutettu EU:n sosiaaliturvan rakenteeseen, eikä varsinaisia ongelmia ole syntynyt. Rakenteiden yhteensopimattomuus aiheuttaa enemmänkin omituisia tilanteita kuin ongelmia.

Sairaus- ja äitiysturvan laatikossa erilaisuudeksi on ilmennyt kaksi rinnakkaista sairaanhoitoa antavaa järjestelmää, sairausvakuutuksen

korvaukset ja kansanterveysjärjestelmä. Muissa maissa on aina vain jompikumpi, ei koskaan molempia. Kaksi sairaanhoitojärjestelmää ovat olleet pulmallisia sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen sairaanhoidon koskevien määräysten suhteen, kun on voitu mennä toiseen maahan hakemaan hoitoa, jos sitä ei omasta maasta ole saatu normaalissa ajassa. Tämä hoito on sitten kaikessa hiljaisuudessa korvattu Suomessa sairausvakuutuksesta, koska korvaukset ovat pienemmät. Nyt sama tilanne aiheuttaa ongelmia, koska sama oikeus on siirretty uuteen terveydenhoitodirektiiviin, ja ulkomailta saatua hoitoa vaaditaan korvattavaksi kansanterveysjärjestelmän mukaisesti. Muilla maillahan tällaisia valintaongelmia ei ole, kun korvaavia järjestelmiä on vain yksi.

Eläketurvan laatikossa Suomen erikoisuus, yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, on kansaneläke. Pohjoismaiden ulkopuolella tällaista pelkän asumisen perusteella ansaittavaa eläkettä ei tunneta. Muissa maissa eläkkeet ansaitaan aina työnteolla ja maksetuilla maksuilla. Suoranaista haittaa kansaneläkkeen olemassaolosta ei kuitenkaan ole ilmennyt. Liityttäessä EU:n jäseneksi kansaneläke kuitenkin muutettiin vuosittaiseen asumiseen perustuvaksi, jotta se paremmin soveltuisi sosiaaliturvan koordinoinnin periaatteisiin. Tämäkään ei ole aiheuttanut ongelmia. Suomen työeläke vastaa luonteeltaan ja piirteiltään muiden maiden työskentelyyn perustuvia eläkkeitä. Siinä on kuitenkin varsin merkittäviä erityispiirteitä, jotka ovat aiheuttaneet erilaisia sopeutumistoimia (ns. ”työeläkepoikkeus”) ja toisaalta myös aihetta ylpeyteen (rahasointi ”parhaana käytäntönä”). Näitä käsitellään myöhemmin.

Tapaturma- ja ammattitautiturva vastaa muiden maiden järjestelmiä. Kuitenkin sen hallinto yksityisissä vakuutusyhtiöissä on asettanut sen erityisasemaan EU:n sisämarkkinoilla. Tähänkin palataan myöhemmin.

Työttömyysturva on samanlainen kuin useissa muissa maissa, eikä ongelmia ole ilmennyt. Perhe-etuudet sosiaaliturvan alana eivät sovi Suomen järjestelmään lainkaan. Lapsilisä vastaa muiden maiden etuutta tällä kentällä, vaikka sen asumisperusteisuus onkin poikkeus Pohjoismaiden ulkopuolella. Sen sijaan äitiysavustuksen kuulumisesta perhe-etuuksiin on vain sovittu näin. Ja muut luetellut perhe-etuudet on otettu mukaan eri aikoina tuomioistuimen päätösten perusteella. Tuomioistuin on erilaisissa valitustapauksissa päättänyt, että etuudet

kuuluvat sosiaaliturvan piiriin. Näin ne sosiaaliturvan koordinoinnissa maksetaan tietyissä tilanteissa myös toiseen jäsenvaltioon. Näin ei tarvitse tehdä, jos etuudet eivät ole EU:n määrittelyn mukaista sosiaaliturvaa. Kuitenkin, vaikka perhepolitiikan kategoria ei mitenkään vastaa Suomen järjestelmää, ongelmat ovat varsin vähäisiä. Lisäksi niissä on kysymys erilaisissa koordinointitilanteissa annettavasta lisäturvasta, mikä tarkoittaa käytännössä maasta toiseen siirtyvien ihmisten etuuk-sien parantamista. Tätä on vaikea sanoa ongelmaksi (ks. Kari & Pakas-lahti 2003).

Sosiaaliturvan mallit

Merkittävin ero Suomen (ja muidenkin Pohjoismaiden) järjestelmissä on perusrakenteessa, joka tarkoittaa kaikkien maassa asuvien ihmisten uni-versaalial oikeutta saada sosiaaliturvaa. Vastassa ovat pelkkään työskente-lyyn perustuvat järjestelmät. Ero nähdään Richard Titmussin (1958) ja Gösta Esping-Andersenin (2000, 154–169) sosiaaliturvajärjestelmien mallinnuksissa, joissa he ovat poimineet niistä erilaisia ominaispiirteitä ja liittämällä samanlaisten piirteiden järjestelmät omiksi malleikseen.

EU:n sosiaaliturvan malli on keskieuropalainen. Kuudessa perus-tajajäsenvaltiossa oli jo 1950-luvulla tällainen yksinomaan työskente-lyyn ja maksettuihin vakuutusmaksuihin perustuva malli, ja oli luon-nollista, että jo silloin tehty sosiaaliturvan koordinointilainsäädäntö noudatti tätä mallia. Sen mukaan perheen huoltaja käy työssä, maksaa sosiaaliturvamaksut ja ansaitsee maksuillaan sosiaaliturvan itselleen ja perheenjäsenilleen. Tämä koskee koko ensimmäistä pilaria ja sosiaa-liturvan viittä osa-aluetta. Asumiseen perustuvaa turvaa ei ylipäänsä tunneta Pohjoismaiden ulkopuolella. Sosiaaliturvan piiriin kuulumat-tomat sosiaalietuudet ja -palvelut saadaan julkisen hallinnon ulkopuo-lisilta toimijoilta, pääosin kirkolta ja vapaaehtoisjärjestöiltä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden sosiaaliturva kuuluu Pohjoismai-sen mallin piiriin. Mallin sosiaaliturva saadaan asumisen perusteella ja jokaisella maassa asuvalla on omat, yksilölliset oikeutensa turvaan. Suomessa pelkästään maassa asumisen perusteella saa täysin kattavan sosiaaliturvan, mukaan lukien EU:n sosiaaliturvan ulkopuoliset sosi-

aalipalvelut ja -huollon. Turva rahoitetaan verovaroin. Työssä käyvät maksavat veroja ja sosiaaliturvamaksuja ja saavat myös asumisperusteista turvaansa täydentävää työeläkeoikeutta, lakisääteisen tapaturmavakuutuksen sekä joiltakin osin palkkaan perustuvia korkeampia päivärahoja sairauden ja äitiyden tapauksessa. Lisäksi he voivat kuulua vapaaehtoisesti työttömyyskassaan, josta saa peruspäivärahaa korkeampia etuuksia.

Lisäksi mallinnuksessa on anglosaksinen malli, joka on lähtöisin Isosta-Britanniasta. Sitä löytää myös kaikista Ison-Britannian entisistä siirtomaista, kuten Yhdysvalloista, Kanadasta, Australiasta, Uudesta-Seelannista. EU:n jäsenmaista sellainen on myös Irlannissa, Maltalla ja Kyproksessa. Mallin mukaan sosiaaliturva on toissijaista suhteessa toisen ja kolmannen pilarin antamaan turvaan, joka ansaitaan työnteolla. Vain jos tällaista turvaa ei ole, syntyy oikeus sosiaaliturvaetuuksiin. Toisaalta esimerkiksi Isossa-Britanniassa on laaja julkinen sairaanhoitojärjestelmä, joka koskee myös työssä käymättömiä kansalaisia.

Erot asumisperusteisen ja työskentelyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän välillä ovat ihmisten ja yhteiskunnan näkökulmasta suuret, sillä asumisperusteisen järjestelmän yksilölliset oikeudet turvaan ovat merkittävä ero työskentelyperusteisen järjestelmän ns. johdettuihin oikeuksiin sellaisilla perheenjäsenillä, jotka eivät itse työskentele. Tällaisilla perheenjäsenillä ei nimittäin ole mitään omia oikeuksia, ei sairaanhoitoon, lapsilisiin, eläkkeeseen tai päivärahoihin. Kaikki turva tulee perheen huoltajan sosiaalivakuutuksen kautta. Varsinaisista ongelmista ei kuitenkaan voida puhua, sillä EU-lainsäädäntö noudattaa yksiselitteisesti työskentelyperusteisen järjestelmän periaatteita. Asumisella ei ole mitään merkitystä. Tämä ei aiheuta ongelmia, mutta kummalliselta näyttäviä tilanteita sen sijaan syntyy usein.

Sosiaalinen ulottuvuus EU:ssa

Kuten edellä todettiin, EU:lla ei ole sosiaaliturvaa, eikä sillä siten voi olla sosiaalipolitiikkaakaan. Sen vuoksi EU:n toimintaa jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien ja sosiaalipolitiikkojen parissa voidaan kuvata termillä *sosiaalinen ulottuvuus*. Toiminnan laajuus määrittyy suoraan sen

toimivallan kautta, jonka jäsenvaltiot ovat EU:lle antaneet perustamissopimuksissa. Kun perustamissopimusten toimivalta on ns. nimenomaista, EU voi toimia kaikilla tavoin ja kaikissa asioissa, joista on määräys perustamissopimuksessa. Jos tällaista määräystä ei joissakin asioissa ole, EU ei voi toimia.

Sosiaalisen ulottuvuuden alueella EU:n toimivalta on ollut varsin vähäistä, eikä sitä Suomen jäsenyydenkään aikana ole merkittävästi lisätty. Lisäksi EU:n lainsäädäntövalta perustuu pääosin yksimielisyyttä edellyttäviin päätöksiin, joten se on tehty hyvin vaikeaksi. Tässäkään suhteessa ei merkittäviä muutoksia ole tullut.

Kun Suomi liittyi jäseneksi vuonna 1995, voimassa oli Maastrichtin sopimus. Sosiaaliturvan alueella oli koordinointia koskeva toimivalta, mutta muun sosiaalisen ulottuvuuden alue oli varsin vähäinen. Kuitenkin kohta liittymisen jälkeen neuvottelut Amsterdamin sopimuksesta aloitettiin. Neuvotteluissa käsiteltiin sosiaalisen ulottuvuuden aluetta varsin perusteellisesti. Kuitenkaan mitään merkittäviä toimivallan lisäyksiä ei paljosta pohdinnasta huolimatta tehty. Vielä vähemmän muutoksia tehtiin kaksissa myöhemmissä neuvotteluissa Nizzan ja Lissabonin sopimuksista.

Tärkein muutos koski Lissabonin sopimukseen liitettyä *Euroopan unionin perusoikeuskirjaa*, joka on tärkeä kehitysvaihe EU:n sosiaalialan toiminnassa. Se ei kuitenkaan ole suorassa yhteydessä tämän tarkastelun aihepiiriin, eikä siitä ole myöskään vielä soveltamiskokemuksia, joten sitä ei tässä käsitellä.

EU:n toimivalta sosiaalisen ulottuvuuden alueella rajoittuu miesten ja naisten tasa-arvoon työelämässä, työelämän sääntelyyn ja sosiaaliin ohjelmiin, terveyspolitiikkaan ja syrjinnän torjuntaan sekä sosiaaliturvan koordinointiin. Kuten huomataan, alueet ovat varsin kaukana suomalaisittain ymmärrettävästä sosiaaliturvasta. Vain sosiaaliturvan koordinointi liittyy suoraan sosiaaliturvaan, ja siinä myös Suomen sosiaaliturva (kuvan 3. sininen alue) on mukana. Työelämän sääntelyyn liittyy myös sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu, mutta sitä koskeva toimivalta antaa mahdollisuuden yksimielisyyden perusteella laatia direktiivejä vain vähimmäisvaatimuksista. Niitä ei ole kuitenkaan koskaan säädetty. Seuraavassa kuvataan lyhyesti muutokset eri alueilla Suomen jäsenyyden aikana ja vaikutukset Suomen sosiaaliturvaan.

Miesten ja naisten tasa-arvo työelämässä

Tämä alue perustuu alkuperäiseen Rooman sopimukseen. Alueella on säädetty lukuisia direktiivejä. Suomen kannalta miesten ja naisten tasa-arvon alue ei ole ollut suoranaisesti ongelmallinen, koska meillä oli jo liittyessämme vastaava lainsäädäntö. Pulmia tuli vain siinä, että EU:ssa tasa-arvo rajoittui työelämään ja palkkaan, kun se meillä kattoi myös muut elämän alueet. Pulmat ratkaistiin hyväksymällä direktiivien vaatimukset työelämän osalta ja soveltamalla edelleen omaa lainsäädäntöä muilta osin. Aivan viime aikoina EU:n tasa-arvodirektiivejä on ryhdytty laajentamaan koskemaan myös muuta kuin työelämää.

Työelämän sääntely ja sosiaaliset ohjelmat

Työelämän sääntely kokonaisuudessaan ei ole varsinaista sosiaaliturvaa. Työsuojelu eli työterveys ja työturvallisuus ovat kuitenkin hallintona Sosiaali- ja terveysministeriössä, joten se luetaan EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen. EU voi säätää ”työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelemisen” alueella ”direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista”. Lainsäädännön edellyttämä yksimielisyys on osoittautunut vaikeaksi asiaksi. Työsuojelun osalta EU-lainsäädäntö ei ole tuottanut Suomessa ongelmia. Suomessa oli kattava lainsäädäntö ennen liittymistä, ja tarvittiin vain vähäisiä muutoksia, jotta se vastaisi EU-direktiivejä.

Sosiaalisilla ohjelmilla viitattiin aiemmin itsenäisinä ja ilman suoraan toimivaltaa perustettuihin sosiaalisiin ohjelmiin, kuten köyhyys-, vammaisohjelmia, joiden puitteissa jäsenvaltiot tekivät yhteistyötä. Nyt niihin on toimivaltaa ja niitä tehdään yhtenäisen kokonaisuuden alla.

Terveyspolitiikka

Terveyspolitiikan perustava artikla oli hyväksytty Maastrichtin sopimuksessa, ja Suomen liittyessä unioniin sitä koskeva hallinto luotiin komissioon ja aluetta ryhdyttiin rakentamaan. Myöhemmin toimivaltaa on laajennettu, ja EU:n terveyspolitiikasta on muodostunut tärkeä toimin-

ta-alue, jota Suomi on omalta osaltaan ollut kehittämässä (Kattelus ym. 2013).

Syrjinnän torjunta

Amsterdamin sopimuksessa hyväksyttiin uusi artikla, joka antoi mahdollisuuden säätää yksimielisesti lakeja ja ”toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”. Kaksi direktiiviä säädettiin varsin pian. Ensimmäinen on yleinen ja toinen rajoittuu työelämään, mutta ne molemmat ovat muodostaneet kokonaan uuden alueen, jota Suomikin on ollut valmistelemaan ja hyväksymässä: rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskeva direktiivi (ns. rasismidirektiivi 2000/43/EY) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskeva direktiivi (ns. työsyryntädirektiivi 2000/78/EY). Jälkimmäistä direktiiviä ollaan laajentamassa myös työelämän ulkopuolelle.

Sosiaaliturvan koordinointi

Sosiaaliturvan koordinointi eli yhteensovittaminen on EU:n sosiaalipoliitiikan ja sosiaalisen ulottuvuuden ydin ja ylivoimaisesti merkittävin alue. Tämän tarkastelun kannalta on korostettava, että se on myös tärkeä osa sisämarkkinoita eli työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttamista. Näin sen lukeminen sosiaalipoliitiikan tai edes sosiaalisen ulottuvuuden piiriin tuntuu hieman keinotekoiselta.

Sosiaaliturvan koordinointi on kuitenkin sellaista EU:n toimintaa, joka lähinnä antaa sosiaaliturvaa maasta toiseen siirtyville ihmisille. Silmä poistetaan jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmissä olevat rajoitukset saada sosiaaliturvaa, kun saavutaan maahan, ja säilyttää oikeuden sosiaaliturvaan, kun poistutaan maasta. EU:ssa sosiaaliturvan koordinointia on ollut koko EU:n olemassaolon ajan. Myös ETA-maat (Islanti, Liechtenstein ja Norja) sekä Sveitsi kuuluvat koordinoinnin soveltamispiiriin. Koordinointi perustuu EU:n asetuksiin, jolloin kysymys on

hyvin vahvasta lainsäädännöstä, joka menee kaiken kansainvälisen ja kansallisen sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön edelle. Sosiaaliturvaa annetaan aina yhdestä maasta, johon myös sosiaaliturvamaksut maksetaan, ja oikeus turvaan on asetuksissa määrättyjen periaatteiden mukaisesti henkilöillä, jotka siirtyvät rajan yli yhdestä maasta toiseen maahan.

EU:n sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi on ollut Suomelle erittäin hyvä toiminto. Suomihan oli aiemmin tehnyt Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen lisäksi kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia lähes kahdenkymmenen maan kanssa. Niillä koordinoitiin Suomen sosiaaliturvaa tilanteissa, joissa suomalaiset ihmiset ja yritykset menivät eri tarkoituksessa toisiin maihin. EU:n lainsäädäntö korvasi kaikki nämä sopimukset jäsenmaiden välillä. Lisäksi se laajana ja voimakkaana lainsäädäntönä on osoittautunut merkittävästi paremmaksi koordinoitivälineeksi kuin sosiaaliturvan muunlainen koordinointi. Se ei myöskään ole aiheuttanut muutospaineita Suomen sosiaaliturvaan, vaikka se työskentelyyn perustuvana poikkeaa voimakkaasti suomalaisesta asumisperusteisesta turvasta (Kattelus ym. 2013).

Sosiaalisen suojelun seuranta eli avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen

Suomen ensimmäisen puheenjohtajakauden aikana syksyllä 1999 perustettiin EU:lle uusi toimintatapa sosiaalisen ulottuvuuden alueelle, avoin koordinointi. Se noudatti jo aiemmin käytössä olleita talouspolitiikan ja työelämän seurantaa. Ilmeisenä tarkoituksena oli laajentaa EU:n toimintaa sosiaalisen ulottuvuuden alueella, joka määritettiin nimenomaisesti kattamaan koko sosiaalinen suojelu pelkän sosiaaliturvan sijaan. Lissabonin sopimuksen perusteella perustettiin neuvonantava sosiaalisen suojelun komitea, jonka tehtävänä on seurata sosiaalialan tilannetta sekä sosiaalisen suojelun politiikkojen kehittymistä jäsenvaltioissa ja unionissa, edistää tietojen, kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken ja komission kanssa sekä laatia selvityksiä, antaa lausuntoja tai suorittaa muita toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä joko neuvoston tai komission pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

Komitean toiminta-alueeksi määrättiin seuraavat neljä kohtaa:

- sosiaalisen syrjäytymisen (köyhyyden) torjunta (=sosiaalisen osallisuuden edistäminen),
- eläkejärjestelmien kestävyys ja eläkkeiden riittävyys,
- terveydenhuolto ja vanhustenhuolto ja
- työhön kannustavat toimet.

Näistä kohdista varsinkin kaksi ensimmäistä ovat tuottaneet merkittäviä selvityksiä, joissa eri maiden tilanteita ja toimia on analysoitu ja esitetty parhaiden toimintatapojen pohjalta muille maille suosituksia. Suomi on tuottanut parhaita käytäntöjä erityisesti eläkejärjestelmien kestävyiden alueella, kun se on voinut suositella eläkkeiden rahastointia tehokkaaksi keinoksi eläkkeiden riittävyyden takaamiseksi (Lehtonen 2008). Toiminta on ollut hyödyllistä ja antanut jäsenmaille mahdollisuuksia yhteistoimintaan ja oppiin toisten maiden. Kun kysymyksessä on vain tietojenvaihto, eikä EU-tason lainsäädäntö tai mitkään muutkaan sitovat toimet, se ei ole muodostunut EU-lainsäädännölle rinnasteiseksi tai kilpailevaksi toiminnaksi. Nytemmin tämän alueen seuranta on yhdistetty talouden ja työelämän seurannan kanssa, sillä nehan elävät varsin läheisessä yhteydessä keskenään.

Suomen sosiaaliturva ja EU:n sisämarkkinat

Alla olevassa kuvassa on yhdistetty edellä kuvatut sosiaaliturvan pilarit ja EU:n sisämarkkinoiden ns. neljä vapautta eli työvoiman, palvelujen, pääomien ja tavaroiden vapaa liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen.

Ensimmäisen pilarin osuus viittaa sisämarkkinoilta suojattuun sosiaaliturvan alueeseen. Siinä ainoa poikkeus oli Suomen liittyessä sosiaaliturvan koordinointi. Tosin siinäkään ei puututa sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön, vaan ne saavat olla sellaisia kuin sattuvat jäsenmaissa olemaan. Siinä vain edellytetään, että maasta toiseen siirtyvä työvoima saa sosiaaliturvaoikeutensa ilman rajoituksia eli samoin ehdoin kuin maan omat kansalaiset ja säilyttää ansaitsemansa sosiaaliturvan siirty-

essään maasta pois. Viittaukset palvelujen kohdalla sairaanhoidon oikeustapauksiin ja kahteen niiden pohjalta tehtyyn direktiiviin ovat kehitystä Suomen jäsenyyden aikana. Niillä suojattu sosiaaliturva on saatettu osaksi sisämarkkinoita silloin, kun julkinen valta on antanut palvelut ulkopuolisten eli markkinatoimijoiden hoidettaviksi.

EU:n sosiaali/vakuutusturva ja sisämarkkinoiden toiminta

	työvoima	palvelut	pääomat	tavarat
3. pilari		Rahoitusdirektiivit Vakuutusdirektiivit		
2. pilari	Täydentävien järjestelmien koordinointi - Lisäeläkedirektiivi 98/49/EC Siirrettävyydirektiivi	Eläkkeitä antavien laitosten toiminta ja investoinnit Lisäeläkerahastodirektiivi		
1. pilari	Sosiaaliturvan koordinointi- asetukset nro 883/04 ja 987/09	(Kohl ja Decker sekä muut -oikeustapaukset) Palveludirektiivi Potilasoikeusdir.		

Kuva 4. EU:n sisämarkkinat ja sosiaaliturva.

Toisen pilarin alueella viitataan työvoiman osalta kollektiivisten lisäjärjestelmien osittaiseen koordinointiin lisäeläkedirektiivillä ja sitä laajentavaan siirrettävyydirektiiviin, jonka käsittely on edelleen kesken. Palvelujen ja pääomien osalta viitataan lisäeläkerahastodirektiiviin (41/03/EY), joka tuli voimaan Suomen jäsenyyssaihana. Direktiivi asettaa lisäeläkkeitä hoitaville laitoksille samat markkinavaatimukset kuin vakuutusdirektiivit yksityisille vakuutusyhtiöille. Näitä direktiivejä, eli henki- ja vahinkovakuutusdirektiivejä, oli olemassa jo ennen Suomen jäsenyyttä. Rahoitusdirektiivit ovat yksityisvakuutusdirektiiveille rinnakkaisia ja ne koskevat pankkien ja rahoituslaitosten toimintaa sisämarkkinoilla.

EU-jäsenyyden alkaessa ilmeni, että Suomen työeläkejärjestelmä poikkeaa monessa suhteessa muiden maiden vastaavista järjestelmistä. Se, että eläkkeissä ei ole ansiokattoa, käsiteltiin jo edellä. Toinen poikkeava piirre on siinä, että työeläkejärjestelmä rahastoi tulevaisuutta varten. Muissa maissa tämä on harvinaista, ja siksi Suomi saattoi esittää tämän järjestelmän kestävyys turvaavana ”parhaana käytäntönä” avoimen koordinaation menetelmässä. Kolmas poikkeava piirre on, että työmarkkinajärjestöt osallistuvat järjestelmän hallintoon. Vaikka muissakin maissa järjestelmä rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuilla, järjestöt käyttävät varsin harvoin valtaa järjestelmässä. Neljäs ja sisämarkkinoiden kannalta merkittävin poikkeus, on että EU:n alueella ainoastaan Suomes-
sa yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat työeläkejärjestelmää.

EU-jäsenyydestä neuvoteltaessa komissio totesi, että henkivakuutusdirektiiviä (2002/83/EY) olisi sovellettava työeläkejärjestelmää hoitaviin vakuutusyhtiöihin. Direktiivin soveltaminen olisi merkinnyt sitä, että ulkomainen vakuutusyhtiö voisi sekä tulla Suomeen tarjoamaan samaa palvelua ja kilpailemaan suomalaisten yhtiöiden kanssa (ns. sijoittautumisoikeus) että tarjota palvelujaan toisesta maasta käsin eli yli rajan. Sijoittautumisoikeus ei ole ongelmallinen, koska silloin ulkomaiset yhtiöt joutuisivat perustamaan Suomeen uuden työeläkeyhtiön ja toimimaan Suomen lainsäädännön (ml. työeläkelainsäädäntö) mukaisesti. Sen sijaan työeläkevakuutuksen myyminen yli rajan nähtiin järjestelmän kannalta mahdottomaksi hyväksyä, koska silloin myytävän palvelun ei tarvitsisi vastata Suomen lakisääteisen sosiaaliturvan vaatimuksia. Asia ratkaistiin ottamalla Suomen liittymissopimukseen (1994) määräys, jonka mukaan lakisääteisiä työeläkevakuutuksia ei saa myydä Suomeen maan ulkopuolelta. EU:n alueella toimivat vakuutusyhtiöt voivat silti sijoittautua Suomeen.

Tämä määräys on toiminut, eikä muista jäsenmaista ole Suomeen myyty työeläkkeitä, mutta ei tosin sijoittauduttukaan. Määräyksen periaatteellinen ongelma on siinä, että se on liittymissopimuksessa, jonka määräykset ovat lähtökohtaisesti ns. siirtymämääräyksiä eli poistuvat kuvasta siinä vaiheessa, kun maa saa tilanteen kuntoon. Suomessa se merkitsisi joko työeläkejärjestelmän saattamista julkisen hallinnon alle,

jolloin kilpailua ei vaadittaisi, tai direktiivin mukaisen kilpailun sallimista. Silloin työeläke lakkaisi olemasta sosiaaliturvaa.

Kun henkivakuutusdirektiivi uudistettiin, Suomen työeläkepoikkeuksen pysyvyys saatiin aikaan liittämällä se direktiiviin. Näin poikkeusta ei enää tarvittaisikaan liittymissopimuksessa. Uusi epävarmuus on kuitenkin siinä, että henkivakuutusdirektiiviä voidaan muuttaa määräenemmistöpäätöksellä. Näin määräenemmistöpäätöksellä poikkeuksen pysyvyys voidaan kerralla poistaa, jos henkivakuutusmarkkinoiden tarpeet niin vaativat ja riittävä määrä naapuri- tai muita maita katsoo poikkeuksen vapaan markkinakilpailun esteeksi.

Suomen tapaturmavakuutus sisämarkkinoilla

Kun Suomen lakisääteinen tapaturma- ja ammattitautivakuutus oli myös yksityisten vakuutusyhtiöiden hoidossa, Suomi esitti senkin osalta poikkeusta, jottei vahinkovakuutusdirektiivejä tarvitsisi siihen soveltaa. Ilmeni kuitenkin, että muutamissa muissakin jäsenmaissa oli sosiaaliturvan piiriin kuuluvaa lakisääteistä tapaturmavakuutusta, jota yksityiset vakuutusyhtiöt hoitivat. Tällainen maa oli myös Belgia, yksi EU:n perustajajäsenvaltioita, mutta sen järjestelmään ei vain ollut kiinnitetty huomiota. Belgia ei kuitenkaan halunnut muuttaa järjestelmäänsä. Niinpä komissio vei Belgian EY:n tuomioistuimeen, joka päätöksessään vuonna 2000 totesi, että vahinkovakuutusdirektiivejä on sovellettava, koska järjestelmää hoitavat vakuutusyhtiöt ”toimivat omalla vastuullaan”. Se seikka, että niiden hoitama vahinkovakuutus oli sosiaaliturvaa, joka kuului sosiaaliturva-asetusten soveltamispiiriin, ei tuomioistuimen mielestä ollut sisämarkkinasääntöjen soveltamista estävä tai edes rajoittava seikka. Suomen tapaturmavakuutus on siis EU:n sisämarkkinasäännösten piirissä. Mitään seurausta tästä ei ole kuitenkaan ilmennyt, eikä muista jäsenmaista ole ainakaan toistaiseksi tultu kilpailemaan suomalaisen lakisääteisen tapaturmavakuutuksen kanssa.

Kuvassa 4 mainitut tuomioistuimen päätökset ja niiden jälkeen tehdyt lukuisat vastaavat viittaavat pääasiassa terveyspalvelujen vapaaseen liikkumiseen. Vaikka terveyspalvelut liittyvät sosiaaliturvaan, niiden on voitava vapaasti liikkua maasta toiseen. Päätöksiin nojaten myös sosiaalipalvelut liitettiin palveludirektiiviin. Terveyspalveluista tehtiin oma direktiivinsä (2011/24/EY). Molemmat edellyttävät palvelujen vapaata liikkumista – sekä rajojen yli että sijoittautumisoikeutta – maasta toiseen. On kuitenkin hiukan epäselvää, mitä palveluja palveludirektiivi sosiaalipalvelujen osalta koskee.

Direktiiviä sovelletaan vain taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin mutta ei muihin yleishyödyllisiin palveluihin. Olisi vain tiedettävä, mitkä Suomen yleishyödylliset palvelut ovat mitäkin. Komissio on tehnyt useitakin selvityksiä aiheesta ja kehottanut jäsenmaita tekemään oman järjestelmänsä osalta saman. Suomessa ei tiettävästi ole tällaista selvitystä tehty. Sosiaaliturva on kuitenkin selvästi direktiivin soveltamispiirissä, koska siihen viitataan direktiivissä koko sosiaaliturvan koordinoinnin osalta. Sen mukaan palvelujen myymistä yli rajan ei sosiaaliturvaan kuitenkaan sovellettaisi. Tilanne olisi siis sama kuin Suomen työeläkepoikkeuksessa, jossa kuitenkin toiseen maahan voisi sijoittautua palveluja tarjoamaan.

Lähtökohta joka tapauksessa on, että julkisen vallan ulkopuolelleen, yrityksille, järjestöille tai muille toimijoille, antamat palvelut kuuluvat direktiivin soveltamispiiriin. Näin myös kaikki valtion ja kuntien ulkoistetut ja yksityistetyt palvelut ovat tällaisia. Sama koskee myös terveyspalveluja sen jälkeen kun direktiivi on tullut voimaan 2014. Tällaiset palvelut ovat kaikki EU:n sisämarkkinoiden soveltamispiirissä, ja niihin on sovellettava kilpailu-, hankinta- yms. säännöksiä (Romppainen 2007). Markkinoilta suojattuja ovat vain julkisen vallan itsensä ja suoraan hoitamat palvelut ja toiminnot. Kun tällaiset koko ajan vähenevät, paine sosiaalisen toiminnan (ml. järjestö- ja osuustoiminta) markkinaistamiseksi kasvaa.

Miten Suomen sosiaaliturvaa voitaisiin suojella?

Edellä on todettu, että EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen perustuvalla toimivallalla ei ole juurikaan ollut vaikutusta Suomen sosiaaliturvaan. Sellaista ei ole pelättävissä myöskään tulevaisuudessa. Sen sijaan EU:n sisämarkkinoiden toimivallan ja lainsäädännön perusteella sosiaaliturvalle asetetaan monenlaisia vaatimuksia. Suomen liittyessä EU:n jäseneksi tällaisia vaikutuksia ei tunnettu lainkaan. Kuten edellä todettiin, ne ovat ilmenneet vähittäin jäsenyyden aikana, ja palveludirektiivin vaikutukset nähdään vasta myöhemmin. Kun muutokset tulevat yksittäisinä ja muuhun markkinoiden kehittämiseen liittyvinä, niihin varautuminen on käytännössä hankalaa. Sosiaaliturvan kannalta olisi kuitenkin parempi, jos sitä voisi kehittää sen omien edellytysten ja tarpeiden mukaisesti. Mitä siis olisi tehtävissä?

EU:n palveluja koskeissa direktiiveissä ei itsessään ole annettu mahdollisuutta poikkeamiseen niiden soveltamisesta esimerkiksi sen vuoksi, että kohteena oleva toiminta on sosiaaliturvaa. Tällainen poikkeamismahdollisuus on kuitenkin olemassa EU:n perustamissopimuksen 106. artiklan 2. kohdassa (ent. 86. artiklan 2. kohta):

Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Tämä merkitsee, että jos jokin toiminta on luonteensa vuoksi sellaista, että EU:n lainsäädäntöä ei ole syytä soveltaa, jäsenvaltio voi yksipuolisesti päättää poikkeuksesta. Suomen työeläkejärjestelmä on tällainen erityistoiminto, kuten Jari Hellsten on väitöskirjassaan todennut (Hellsten 2007). Näin ollen siitä voitaisiin tehdä Suomessa laki ja korvata näin liittymissopimuksen ja henkivakuutusdirektiivin epävarmat poikkeukset. Samaa lakia voitaisiin sitten tarpeen mukaan käyttää myös muilla sosiaaliturvan alueilla, esimerkiksi terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa, lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa tai missä tahansa yksityistämis- tai ulkoistamistapauksessa. Tällainen laki voisi olla sisällöltään esimerkiksi seuraavanlainen:

Laki Euroopan unionin perussopimuksen 106. artiklan 2. kohtaan perustuvasta poikkeuksesta Unionin lainsäädännön soveltamisesta Suomen sosiaaliturvaan

Euroopan unionin lainsäädäntöä sovelletaan Suomessa perustamissopimuksen 48. artiklan tarkoittamaan Suomen sosiaaliturvaan ja 160. artiklan tarkoittamaan Suomen sosiaaliseen suojeluun vain niiltä osin kuin Suomessa siitä erikseen päätetään.

Tällainen laki antaisi Suomelle mahdollisuuden harkita itse ja oman järjestelmänsä kannalta EU:n sisämarkkinoiden asettamat vaatimukset. Se poistaisi EU:n markkinoiden taholta tulevat uhat sosiaaliturvan säilyttämisen suhteen. Koska kysymyksessä on laki, se kuuluu Suomessa eduskunnan tehtäviin. Kun se EU:n puolesta voidaan antaa kansallisen määräyksenä ja yksipuolisesti, se on lähinnä tekninen toimenpide. Kuitenkin se antaa mahdollisuuden merkittäviin toimiin suomalaisen sosiaaliturvan säilyttämiseksi ja on siksi toivottava sosiaalipoliittinen toimi.

LÄHTEET

- Ahtokari, Reijo. 1988. *Tuntematon vaikuttaja: työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen*. Helsinki: WSOY.
- Esping-Andersen, Gösta. 2000. 'Three worlds of welfare capitalism'. Teoksessa Pearson C. & Castles F. (eds), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, 154–169.
- Hellsten, Jari. 2007. On the Social Dimension in the Context of EC Competition Law: Reasoning on Albany, Article 86(2) EC, and the Finnish Earnings-Related Pension Scheme TEL under Article 86(2). Teoksessa Jari Hellsten, *From Internal Market Regulation to European Labour Law*. Helsinki: Helsinki University Press.
- ILO. 1952. *The Social Security (Minimum Standards) Convention*.
- Kari, Matti. 2011. *Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa* (6. uudistettu painos). Helsinki: FINVA.

- Kari, Matti & Pakaslahti, Johannes. 2003. *EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Kattelus, Mervi, Saari Juho & Kari, Matti. 2013. *Uusi sosiaalinen Eurooppa: Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Lehtonen, Seija. 2008. *Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys eurooppalaisessa vertailussa*. Licensiaattityö, Turun yliopisto.
- Romppainen, Esko. 2007. *Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä: tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintasääntöjen näkökulmasta*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:281. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Titmuss, Richard Morris. 1958. *Essays on 'The Welfare State'*. London: George Allen & Unwin.

Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikka

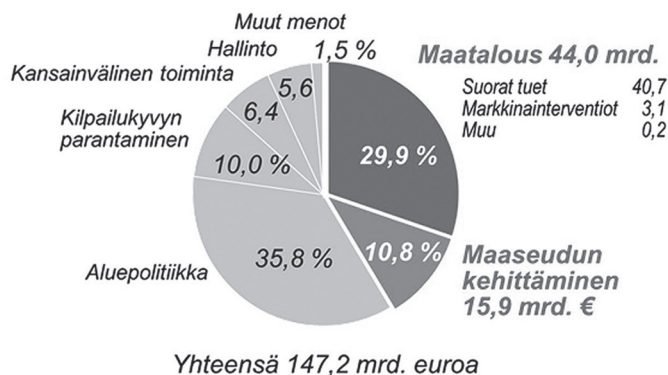
HILKKA VIHINEN

Yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP) on Euroopan unionin vanhin ja edelleen laajin yksittäinen politiikanala. Arvio on korrekti, mitattiin sitä sitten budjetin koolla tai sääntelyn määrällä (ks. kuvio 1). Tässä luvussa kysytään aluksi, miksi EU:ssa on maatalouspolitiikkaa ja miten tämä politiikka ja sen välineet ovat muotoutuneet kuluneiden viidenkymmenen vuoden aikana. Sen jälkeen tarkastellaan lähihistorian valossa, millaiset kysymykset jakavat Euroopan unionin maatalouspoliittista kenttää ja toimijoita – yhtenä esimerkkinä maatalouden ja maaseudun suhde tässä politiikassa. Lopuksi arvioidaan yhteistä maatalouspolitiikkaa EU-politiikkana ja mihin suuntaan se voisi olla menossa osana EU-politiikkakokonaisuutta.

Miksi ja miten yhteistä maatalouspolitiikkaa?

Kun Eurooppa alkoi yhdentyä toisen maailmansodan jälkeen, kaikissa perustajamaissa oli kansallista maatalouspolitiikkaa. Valtiointerventio maatalouteen on sinänsä yleinen ilmiö, ja lähes kaikki maat harjoittavat sitä jossakin muodossa. Maatalouspolitiikan yhteydessä puhutaan ”kehittymisparadoksista” (Hayami 1988; World Bank 1986): kehittyneet maat tukevat maataloutta budjeteistaan, kun taas kehitysmaat verottavat

maatalouttaan tukeakseen muuta kansantaloutta ja väestöään. Ilmiöllä on yhteytensä maatalousväestön suhteelliseen määrään sekä maatalouden ja teollisuuden kehityseroihin. Maatalouspolitiikan päämotiivina teollisuusmaissa ovat tulonsiirrot viljelijöille näiden tulotason pitämiseksi muiden väestöryhmien tasolla (Gardner 1992). Kehitysmaissa on puolestaan vahva tarve tarjota halpaa ruokaa kuluttajille (Krueger 1992).



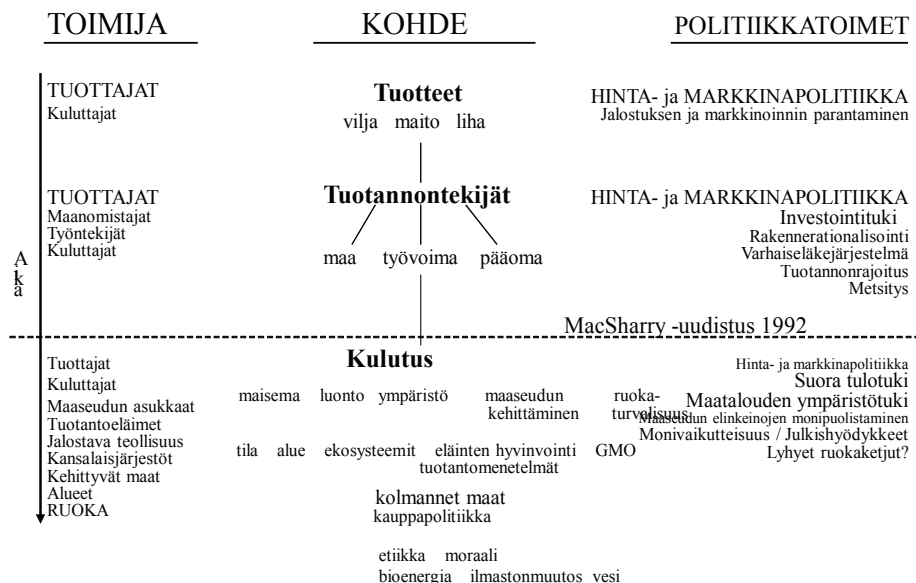
Kuvio 1. EU:n budjetti vuodelle 2012, mrd. euroa.

Kun talousyhteisöön luotiin yhteismarkkinoita, pelkkä rajaesteiden, kuten tuontikiintiöiden ja -maksujen poistaminen, ei riittänyt, vaan kansalliset maatalouspolitiikat oli korvattava yhteisellä politiikalla. Maatalouden valtiointerventioista jäsenmaat eivät olleet valmiita luopumaan, sillä maatalous oli eurooppalaisten pääasiallinen työllistäjä, ja tulotaso maataloudessa oli matala (Fennell 1987,5). Maatalouden ottaminen yhteismarkkinoiden piiriin taas selitetään yleensä vaihtokaupaksi Saksan ja Ranskan välillä. Maatalousvaltainen Ranska suostui avaamaan teollisuustuotemarkkinansa teollistuneelle Saksalle vain, jos se itse pääsi Saksan maatalousmarkkinoille (Swann 1990, 205–206).

Yhteistä maatalouspolitiikkaa kutsutaan nykyään maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi, mutta se on edelleen ensi sijassa maatalouden politiikkaa. Maatalouteen osoitetut markkina- ja tilatuet vievät yli 70 % yhteisen maatalouspolitiikan budjetista, eivätkä ne edellytä jäsenmaiden omaa rahoitusta. Maaseudun kehittämiseen käytetään vajaat

30 % CAP:n budjetista, ja se on osarahoitteista, eli jäsenmaa maksaa itse osan maaseututoimien rahoituksesta (Suomen maatalous- ja maaseutuelinkeinot 2012).

Yhteinen maatalouspolitiikka aloitettiin vuonna 1962, ja se jatkoi perustajajäsenvaltioilta perittyä maatalouden tukemista. Sillä pyrittiin turvaamaan kuluttajille halvat elintarvikkeet ja viljelijöille riittävä toimeentulo. 1970-luvulle asti talousyhteisö keskittyi toimivien maatalouden yhteismarkkinoiden luomiseen kaikille keskeisille tuotteille ja tyytyi lähinnä koordinoimaan kansallisia politiikkoja kajoamatta suu-remmin sovittuihin tavoitteisiin tai keskeisiin politiikkavälineisiin (Vihinen 2003, 43–49). 1970-luvulla alettiin kiinnittää huomiota syvene-viin alueellisiin kehityseroihin, ja niitä lieventämään luotiin ensimmäi-set alueittain erilaistettut politiikkatoimet. 1990-luvulla alettiin siirtyä hitaasti hintatuesta suoran tulotuen suuntaan, ja hieman myöhemmin politiikkaan liitettiin nimenomaan maaseudun kehittämiseen tähtääviä tavoitteita ja toimia. Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys keskeisten toimijoiden, tavoitteiden ja politiikkavälineiden näkökulmista on tiivistetty kuvioon 2.



Kuvio 2. Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys 1962–2013 (Vihinen 2001 mukaan).

Yhteisen maatalouspolitiikan jakolinjoja: esimerkkinä maatalous–maaseutu-suhde

Vaikka yhteisen maatalouspolitiikan paradigma maatalouden tulotason ylläpitämisestä ja kohtuuhintaisten elintarvikkeiden tarjoamisesta sekä sen toteuttamiseen käytetyt toimintapolitiikat ovat pysyneet yllättävän muuttumattomina yli 50 vuoden ajan, maatalouspolitiikan kenttää hal- kovat voimakkaat jännitteet. Eri jäsenmaissa maatalouspolitiittisessa kes- kustelussa painavat erilaiset argumentit ja merkitykset. Kestävä kehitys kääntyy maatalouden kohdalla Isossa-Britanniassa keskusteluksi mai- semasta ja eläinten hyvinvoinnista, Tanskassa painottuu vesiensuojelu, Alankomaissa ilman saastuminen, Saksassa korostetaan maatalouden yh- teydessä vaikutuksia ihmisten terveydelle ja Ruotsissa korostetaan tarvet- ta vähentää tuotantopanosten määrää. Suomessa taas kriittinen kestävän kehityksen piste on, millainen maatalous mahdollistaa syrjäisen maaseu- dun elinvoiman. Merkilläpantavaa Suomesta katsoen on, ettei yhteises- sä maatalouspolitiikassa kuitenkaan esiinny EU-tasolla juurikaan meille tuttua tuottajat–kuluttajat-vastakkainasettelua. Suomessakin tämä kes- kustelu on laantunut unioniin liittymisen jälkeen, vaikka Suomi maksaa edelleen kansallisesti suuren osan maataloustuesta (ks. kuvio 3).

	2007	2008	2009	2010	2011e	2012arvio
Yhteensä	1 287	1 308	1 323	1 322	1 335	1 324
CAP-tulotuki	551	557	552	545	541	539
Luonnonhaittakorvaus	421	421	420	419	423	422
EU:n osuus	118	118	118	117	118	118
Kansallinen osuus	303	303	302	302	304	304
Ympäristötuki*	315	330	351	358	372	363
EU:n osuus	88	92	98	101	107	107
Kansallinen osuus	227	238	253	257	265	256
EU:n osuus yhteensä	757	767	768	763	766	764
Kansallinen osuus yhteensä	530	541	555	559	569	560

*Ympäristötukeen on sisällytetty myös eläinten hyvinvointiin ja ei-tuotannollisiin investointeihin liittyvät tuet.

Kuvio 3. EU:n rahoittamat ja osarahoitteiset tuet Suomessa, milj. euroa.

Aina 1990-luvulta lähtien yhteisessä maatalouspolitiikassa on haettu uutta asetelmaa maatalouden ja maaseudun välille. Maatalouden tukemista on jo vuosikymmenien ajan perusteltu elinkeinon merkityksellä maaseudulle ja näin haettu laajempaa yhteiskunnallista kaikupohjaa EU:n suurelle panostukselle maatalouspolitiikkaan. Yhteisen sävelen löytäminen ei ole kuitenkaan helppoa, sillä eri EU-maiden maaseutuajattelulla on hyvin erilaiset lähtökohdat (ks. Hoggart ym., 1995).

Maataloustraditiossa maaseutu on siellä, missä on maataloutta. Perheviljelmä on olennainen osa kansallista omakuvaa ja kansakuntaa koossa pitävä voima, jolloin maatalouskysymyksillä on painoarvoa kansallisessa politiikassa. Tämän ajattelun edustajia on paljon Ranskassa, Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa, Belgiassa ja Saksassa. Nykyistä romanialaiskomissaaria Dacian Ciolosta voi pitää tämän näkökulman edustajana.

Naturalistisessa ajattelussa maaseutu on ensisijaisesti maiseman ja luonnon kuluttamisen paikka. Näkökulma on kaupunkilähtöinen, ja siinä korostuu oletettu perinteisen maalaisen elämäntavan puhtaus kaupunkielämään verrattuna. Maaseutuun kohdistuu voimakas suojele- ja säilyttämisvaatimus. Tätä varten näissä maissa on paljon erilaisia yhdistyksiä ja seuroja. Erityisen voimakas tämä ajattelutapa on varhain teollistuneessa ja kaupungistuneessa Britanniassa, mutta sitä tapaa myös Alankomaissa, Saksassa, Belgiassa ja Ranskassa.

Välimeren alueella maaseudulla on vähän sellaista kulttuurista ja ideologista arvoa, jolla olisi merkitystä kansallisessa politiikassa. Alueajattelua hallitsevat suuret, vanhat kaupungit, satamat ja pienemmät kaupungit kapeilla asutukseen sopivilla kaistaleilla, jotka jäävät laajojen, mutta lähes asumiskelvottomien vuoristoalueiden väliin. Maaseutu ja sen rakenteet yhdistetään laajaan ja takapajuiseen sekä suunnattoman suurista että hyvin pienistä maatiloista koostuvaan maatalouteen. Maatalous ja sen mukana maaseutu edustavat mennyttä, josta halutaan päästä eroon. Uusi, myönteinen maaseutukehitys liitetään ”slow food”-ajatteluun: laatuun ja alueellisiin ruokaketjuihin. Tätä ajattelua tapaa erityisesti Espanjassa, Portugalissa, Italiassa ja Kreikassa.

Syrjäseututraditiossa maaseutu liitetään rakenteellisesti epäsuotuisaan luonnonympäristöön, jonka erämaaluonnetta tai vuoristoisuutta pidetään arvossa, vaikka se asettaa rajoituksia ihmisen aktiviteeteille.

Alueita asutaan ja niillä pyritään perinteisesti yhdistämään erilaisia toimintoja. Pyrkimyksenä on yhdistää ympäristönsuojelu maatalouden, metsätalouden ja kalastuksen käytäntöihin. Itävalta, Ruotsi ja Suomi jakavat tätä perinnettä, EU:n ulkopuolella myös Norja ja Sveitsi.

Varsinkin 1990-luvun loppupuolella, jolloin Itävallan Franz Fischler oli maatalouskomissaarina kahden kauden ajan, syrjäseututradition edustajat nostivat naturalistisen maaseutusuhteen kannattajien avustuksella maaseudun merkitystä yhteisen maatalouspolitiikan sisällä. Nykyisen komissaarin aikana on palattu vahvasti takaisin maataloustraditioon. Maaseudun kehittämisen tulisi taas tapahtua nimenomaan maatilojen tukemisen ja ohjaamisen kautta. Tämä miellyttää niitä jäsenmaita, joissa on suhteessa suuri maatalous ja pieni maaseutu (kuten Alankomaat ja Belgia), mutta se aiheuttaa vaikeuksia maissa, joissa maaseutu on laaja ja maatalous pieni (kuten Suomi ja Ruotsi).

Yhteisen maatalouspolitiikan pysyvyys ja uudistaminen

Euroopan unioni on tänään aivan muuta kuin yhteisen maatalouspolitiikan luomisen aikaan 1962, mutta yhteinen maatalouspolitiikka perustuu edelleen voimakkaaseen valtiointerventioon ja merkittäviin tukivirtoihin, joihin päädyttiin talousyhteisön alkuvuosina. Unioni on laajentunut maantieteellisesti ja integraatio on myös syventynyt. Joiltakin osin EU alkaa lähentyä perinteistä valtiota pyrkiessään edistämään esimerkiksi tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. EU:n merkittävimmät poliittiset haasteet, kuten talouden kilpailukyky tai sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, eivät ole asioita, jotka ratkeaisivat maatalouspolitiikalla, mutta se vie edelleen suurimman osan yhteisestä budjetista.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on pyritty uudistamaan useita kertoja 1980-luvun lopulta lähtien, jotta se vastaisi paremmin Euroopan talousyhteisön, sittemmin unionin tarpeita ja toimisi saumattomammin yhteen muun yhteisen politiikan kanssa. Arvostelu on kohdistunut erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan budjettiosuuteen, politiikka-vaikutusten vaatimattomuuteen sekä eri maiden erilaiseen kohteluun (vanhat vs. uudet jäsenmaat; etelä-pohjoinen jne.). Lisäksi on kritisoi-

tu tukien keskittymistä suurille tuottajille, tavoitteiden ja politiikkavälineiden jähmeyttä sekä toimeenpanon byrokraattisuutta.

Jos yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksia arvioidaan Hallin (1993) luokittelulla ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen muutoksiin, koko CAP:n historian aikana uudistukset ovat yleensä rajoittuneet ensimmäisen asteen muutoksiin ja radikaaleimmillaankin yltäneet vain toiselle asteelle. Ensimmäisen asteen muutokset koskevat politiikkavälineiden asettelun (kuten tuki- ja hintatasojen) muutoksia. Toisella asteella näiden lisäksi muutetaan politiikan tavoitteita (kuten siirtymä hintatuesta suoraan tulotukeen). Kolmannella tasolla pitäisi muuttaa myös politiikkaparadigmaa. Tällöin maatalouspolitiikan tapauksessa siirryttäisiin esimerkiksi politiikalla suojatuista tuotantohinnoista markkinoilla syntyviin tuotantohintoihin. Tässä yhteydessä on todettava, että maatalouspolitiikan muuttaminen on vaikeaa myös muualla kuin EU:ssa, mikä viittaa siihen, että tällä politiikan kentällä on sellaisia rakenteellisia ominaisuuksia, jotka pidättelevät tehokkaasti radikaaleja uudistuksia (ks. esim. Moyer ym. 1990; de Gorter ym. 2002).

Yhteisen maatalouspolitiikan perusrakenteen muuttumattomuuteen on usein esitetty syyksi päätöksenteon lokeroitumista ("compartmentalization") maatalousministerien neuvoston suojelukseen ja muiden poliittisten intressien ulottumattomiin (ks. esim. Moyer ym. 1990, 203; Swinbank 1997, 63–64). Maatalousministereiden oletetaan kuuntelevan herkemällä korvalla maatalouden etujärjestöjä kuin muita intressiryhmiä. Komission uudistusehdotukset pysyvät maltillisina myös siitä syystä, että radikaalin uudistuksen uhka voisi saada jäsenvaltiot kallistumaan maatalouspolitiikan uudelleenkansallistamisen puoleen, mikä taas murentaisi Euroopan integraatiota kokonaisuudessaan. Molemmat piirteet liittyvät EU:n pirstaleiseen poliittiseen järjestelmään, jossa ylikansallinen unionitaso on alisteinen jäsenvaltioihin nähden ja jossa on useita päätöksenteon keskuksia veto-mahdollisuuksineen (Rieger 1996, 107). Tällaisessa asetelmassa radikaalin uudistuksen toteutuminen on epätodennäköistä.

Näillä EU-politiikan rakenteellisilla piirteillä on nähty yhteys myös politiikkaverkostojen merkittävään rooliin EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa. Politiikkaverkostoilla tarkoitetaan järjestelyjä, joiden varassa poliittiset toimijat vaihtavat resursseja säännöllisesti (Marsh 1998).

Yhteisessä maatalouspolitiikassa on havaittu tiivis politiikkaverkosto, jossa vallitsee yksimielisyyys politiikan periaatteista ja paradigmasta ja jossa viljelijöiden intressit ovat ylliedustettuina esimerkiksi kuluttajiin nähden (Nugent 1994, 366). Euroopan kuluttajajärjestö (BEUC), kuuluu tähän verkostoon mutta ei sen ytimeen. Tiiviillä politiikkaverkostolla on katsottu olevan enemmän vaikutusvaltaa tilanteessa, jossa päätöksenteko on pirstaloitunut. (Daugbjerg 1999.) Poliitiikkaverkosto on myös se taho, jota komissio käyttää politiikkavalmistelun tukena muotoillessaan esimerkiksi politiikkaindikaattoreita ja kriteereitä politiikkaohjelmien edunsaajille.

Yhtenä syynä uudistusten matalaan profiliin pidetään myös sitä, että maatalouden tukea leikkaavissa uudistuksissa häviävän osapuolen vahinko on välittömästi osoitettavissa. Se myös kohdistuu voimakkaammin pienempään joukkoon hyvin mobilisoituja toimijoita, kun taas uudistuksen voittajat (veronmaksajat, kuluttajat) ovat lukumääräisesti suurempi mutta heikosti organisoitunut joukko, johon syntyvät hyödyt osuvat laajalti mutta ohuelti (ks. esim. Daugbjerg ym. 2007, 6). Lisäksi uudistuksen hyötyjen realisoituminen on epävarmempaa ja vaikeammin osoitettavissa. Myös hallinnolla on oma intressinsä nykyisenkaltaisessa, monimutkaisessa ja laajassa maatalouspolitiikassa, sillä sen voi katsoa takaavan heidän valta-asemiaan isojen resurssien ja monimutkaisen sääntelyn hallitsijoina (status quota tukevista tutkimustuloksista, ks. de Gorter ym. 2002, 1923–1926.) Maatalouspolitiikan päättäjät näyttävät suhtautuvan nykyisen politiikan muutoksiin siten, että heille on edullisempaa pyrkiä minimoimaan epäonnistumisia kuin maksimoimaan onnistumisia.

Myös EU:n päätöksentekomenettelyjen on katsottu vaikeuttavan perustavanlaatuisten muutosten aikaansaamista yhteisessä maatalouspolitiikassa. Ennen siirtymistä ns. tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen (aiemmin yhteispäätösmenettely) Maastrichtin sopimuksen solmimisen jälkeen (1992) maatalousministereillä oli lähes täydellinen valta maatalousasioissa. Maatalous kuului niin sanottuihin pakollisiin menoihin, joihin parlamentti saattoi vain ehdottaa muutoksia, mutta sen kannoilla ei ollut sitovuutta. Nykyään parlamentin valta ulottuu myös maatalouspolitiikkaan. Toisin kuin olisi voinut olettaa, parlamentin vallan lisääntyminen on kuitenkin ennemmin vahvistanut politiikan

konservatiivisuutta. Maatalousasioissa Euroopan parlamentissa ovat useimmin liikkeellä kristillisdemokraattien edustajat, joista monilla on vahva agraaritausta. Sisällöltään monimutkainen maatalouspolitiikka vaatii europarlamentaarikolta harrasta paneutumista ennen kuin voi olettaa saavansa jalansijaa tällä alalla, ja vain harvalla maatalouskentän ulkopuolisella edustajalla on ollut siihen aikaa tai kiinnostusta.

Aloitteen maatalousuudistuksista on yleensä tehnyt komissio, ja ensisijaisesti niistä on päätetty maatalousministerien neuvostossa. Toisinaan maatalousuudistus on viety valtionpäämiehistä koostuvan Ministerineuvoston päätettäväksi osana laajempaa uudistuspakettia (esim. Agenda 2000). Koska maatalousuudistuksista on kummankaan elimen vaikea saada poliittisia pisteitä, vastuuta viljelijöille epäsuosituista ratkaisuksista yritetään päätösareenaa muuttamalla vierittää toiselle taholle: maatalousministerit Ministerineuvostolle, ja viimeksi mainittu yrittää puolestaan usein palauttaa vastuut ministereille. Koska Ministerineuvostossa pyritään yksimielisiin päätöksiin, uudistukset näyttäisivät siellä vesittyvän enemmän kuin maatalousministereiden neuvostossa, jossa päätökset voidaan nykyään tehdä yksinkertaisella enemmistöllä (Daugbjerg ym. 2007). Käytännössä maatalousministeritkin hakevat uudistusneuvotteluissa kompromissia, ja prosessin viime vaiheessa eri mieltä olleille maille kehitetään usein päätöksenteon loppumetreillä jokin myönnytys, jotta yhdenkään maan ministeri ei menetä päätöksen johdosta kasvojaan. Näin toimittiin esimerkiksi Italian kanssa vuonna 1992, kun se asetti MacSharryn nimeä kantavan uudistuspäätöksen ehdoksi lievennyksiä omien maitokiintiöidensä leikkauksiin (Vihinen 2001). Vaikka päätöksiin riittää yksinkertainen enemmistö, paine yksimielisiin päätöksiin on niin suuri, että maatalousministerit käyttävät hyväksi ns. Luxemburgin kompromissin mahdollistamaa veto-oikeudella uhkaamista siten, että saavat poistettua uudistuksista itselleen hankalimmat kohdat (Daugbjerg 1999, 421).

Yhteisen maatalouspolitiikan rakenteet näyttäisivät tutkimuksen valossa pidättelevän tehokkaasti politiikan uudistumista. Poliitiikan muutosta ja sen dynamiikkaa voidaan valottaa myös sen diskurssin avulla, jolla politiikkaa tehdään. Tämän artikkelin Kuviossa 2 on esitetty, miten yhteisen maatalouspolitiikan agendalle on vuosikymmenien aikana kuitenkin saatu iso joukko asioita, jotka ovat muiden kuin perinteisten

maataloustoimijoiden intressissä. Samalla politiikan kentälle on päässyt uusia toimijoita ja politiikkavälineisiin on tullut kokonaan uudentyyppisiä toimia. Yhteisen maatalouspolitiikan voi katsoa saaneen laadullisesti aivan poikkeavia piirteitä, kun sen yhteydessä päästään keskustelemaan esimerkiksi eläinten hyvinvoinnista, geenimanipuloinnin eettisyydestä tai bioenergian vastuullisuudesta.

Komission tasolla uudistusdiskurssia voidaan jäsentää kolmen kilpailevan suuntauksen keskusteluna (Erjavec ym. 2009). Uusmerkantilismi tukee nykyisen valtiointervention säilyttämistä, ja sitä perustellaan maatalouden erityisluonteella. Maatalouden julkishyödykeluonne on tämän kannan tueksi luotu uusi perustelu. Uusmerkantilistien päätavoite on nimenomaan maatalouden asema ja sen turvaaminen markkinasäätelyllä ja maataloustuilla. Uusmerkantilismi on EU:ssa Ranska-vetoista, ja nykyisen komissaarin, Dacian Cioloksen politiikka painottuu tähän suuntaan. Tuottajajärjestöt ovat perinteisesti voimakkaasti maatalouden aseman ja vahvan valtiointervention kannalla.

Itävaltalaiskomissaari Franz Fischlerin aikaan 1990-luvulla politiikan uudistuskeskusteluun muodostui uusi, maatalouden yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja ekologisia ulottuvuuksia artikuloiva poliittinen puhe, maatalouden monivaikutteisuus. Sen kiteytymiä on ajatus ”eurooppalaisesta maatalouden mallista”, jossa maatalous ottaa vastuuta elintarvikemarkkinoita laajemmista yhteiskunnallisista kysymyksistä. Maatalouden monivaikutteisuutta korostava yhteinen politiikka ei sallisi maatalouden markkinaliberalisointia, mutta se asettaisi maataloudelle erilaisia, laajempia velvoitteita mahdollista tukea vastaan (Erjavec ym. 2009). Monivaikutteista maataloutta edustaa EU:ssa kirjava joukko toimijoita ympäristöjärjestöistä pientuottajiin ja kuluttajajärjestöihin. Jäsenvaltioista sitä pitää esillä esimerkiksi Itävalta.

Kolmas yhteisen maatalouspolitiikan poliittista keskustelua jäsentävä suuntaus on uusliberalismi. Sen kannattajat vaativat valtiointervention purkamista ja vapaata maataloustuotteiden maailmankauppaa. Tätä linjaa edustavat erityisesti elintarvikejalostusyritykset, jotka ovat usein monikansallisia. Sen kannalla on myös joukko hyväntekeväisyysjärjestöjä, jotka katsovat nykyisen maatalouspolitiikan syrjivän sekä unionin pieniä maatiloja että kehitysmaiden tuottajia. Sillä on myös kannatusta perinteisesti yhteiseen maatalouspolitiikkaan kriittisimmin suhtautu-

neissa maissa, kuten Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Tanskassa. 2000-luvun alun tanskalaiskomissaari Marian Fisher Boel hivuttautui komissaariajallaan julkisissa puheissaan yhä selvemmin neoliberalisti- sen argumentaation suuntaan (Erjavec ym. 2009).

Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuus

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan kohdistuu vahvoja poliittisia paineita, ja on vaikea kuvitella, että se voisi enää säilyttää niin keskeisen aseman EU-politiikassa ja etenkin sen budjetissa kuin nyt on laita. Mutta millaisen muodon se voisi tulevaisuudessa saada, on vaikea tarkasti ennustaa. Lähimenneisyyden perusteella voi kuitenkin olettaa, että jotkin jo liik- keellepannut muutokset etenevät.

Ensimmäisenä mainittakoon markkinalähtöisyyden korostaminen, joka on johtanut maailmanlaajuisesti vähitellen maataloustuen irrotta- miseen tuotannosta ja interventiojärjestelmästä luopumiseen. Tämä on tapahtunut usean perättäisen uudistuksen kautta. Siihen liittyen jatku- nee linja, jossa tukea maksetaan maatalouden tuottamista julkishyödyk- keistä ja palveluista, kuten ruokavarmuudesta, elintarvikkeiden turval- lisuudesta, tuotantoeläinten hyvinvoinnista, peltojen kasvukunnosta, maaseutumaiseman säilyttämisestä, luonnon monimuotoisuudesta ja virkistysmahdollisuuksista sekä ilmastonmuutoksen torjunnasta. Tämä politiikkapainotus korostaa politiikan kansallista ja alueellista räätä- löintä, sillä maatalouden julkishyödykkeet ovat voimakkaasti sidoksis- sa paikallisiin olosuhteisiin. On myös todennäköistä, että maatalouden rahoitusosuus EU:n budjetista pienenee. Tulevaisuudessa käytäneen yhä tiukempaa keskustelua yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen kokonaismäärästä ja sen kohdentamisesta. Yhteispäätösmenettelyssä on saatava tuki Euroopan parlamentista. Tämän voisi olettaa vievän yh- teistä maatalouspolitiikka lähemmäs EU:n yleisiä tavoitteita. Tätä ole- tusta tosin kyseenalaistaa se, että parlamentti on maatalouspäättösis- sään osoittautunut konservatiivisemmaksi kuin maatalousministerit tai komissio. Uuden ohjelmakauden suunnittelussa vuosille 2014–2020 on myös nähtävissä, että EU pyrkii poliittisiin tavoitteisiinsa yhä use- amman EU-ohjelmarahaston yhteistoimilla, ja yhteiseen maatalouspo-

litiikkaan on kytketty tieteen puiteohjelman Horizon 2020 ja rakennerahastojen toimia. Jää nähtäväksi, miten syvälinen vaikutus näillä pyrkimyksillä on käytännön toimiin.

Yhteisen maatalouspolitiikan sisällä on pitkään yritetty murtaa eri-arvoisuutta maataloihin kohdistuvien toimien ja laajempiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin tähtäävien toimenpiteiden rahoituksessa. Maatiloja koskevat toimet on rahoitettu täysimääräisinä EU:n yhteisestä budjetista, kun taas ympäristöä ja maaseutua koskevat toimet ovat osarahoitteisia ja edellyttävät jäsenvaltioiden omaa panosta yhteisöltä tulevan tuen lisäksi. Jos ja kun maatalouden budjettiosuus pienenee, nousee kysymys siitä, pitäisikö maatilojenkin tuen olla osarahoitteista.

Aina 1990-luvun alusta asti yhteiseen maatalouspolitiikkaan on odotettu isoa uudistusta, joka muuttaisi sitä perusteitaan myöten. Nyt on selvää, että alkava ohjelmakausi 2014–2020 tulee olemaan siirtymävaihetta, isot muutokset ovat mahdollisia aikaisintaan 2020. Historiallisen kokemuksen perusteella voidaan sanoa, että yhteinen maatalouspolitiikka on iso laiva, joka ei koskaan käännä paljon kerralla. 1990-luvun alusta asti se on kuitenkin ollut jatkuvassa ja varsin johdonmukaisessa muutoksessa, jossa uusmerkantilistinen suuntaus on joutunut antamaan myöten sekä monivaikutteisudelle että uusliberalismille. Muutosta hidastaa osaltaan myös polkuriippuvuus: yksittäiset politiikkatoimet vaihtuvat hyvin hitaasti. Iso laadullinen muutos politiikkavälineissä on aiheutunut tarpeesta politiikkatoimien vastikkeellisuuden osoittamiseen. Maatalouspolitiikassa vastikkeellisuus viittaa siihen, että tukea saadakseen on tehtävä jotain sellaista, mitä ei ole aiemmin tehty, ja näistä teoista aiheutuvat kustannukset korvataan. Pohjimmiltaan kyse on kuitenkin siitä, että komissiolla on pakottava tarve osoittaa politiikan osuvuus välttämättömiin tarpeisiin; vaikutusten kapealaisuus koetaan yhä useammin ongelmaksi.

Jos yhteistä maatalouspolitiikkaa katsoo Suomen näkökulmasta, kiistattomin havainto on se, että EU-kontekstissa Suomi on ison maaseudun ja pienen maatalouden maa, eikä tähän ole lähiaikoina odotettavissa mitään muutosta. Siksi Suomen intresseissä voisi olettaa olevan monivaikutteisuden vahvistaminen maatalouspolitiikassa. Maaseudun kehittämisohjelmiin (manner-Suomen ja Ahvenanmaan ohjelmat) tulee alkavalla ohjelmakaudella todennäköisesti kohdistumaan entistä

enemmän hakupainetta, kun tiedämme, että alueiden kehittämiseen tarkoitetuissa rakennerahastoissa harvaan asuttujen alueiden tuki laskee noin 25 prosenttia. Ohjelmatekstejä luetaan tarkasti, jotta voidaan päättää, kuka kelpaa maaseutuohjelman edunsaajaksi.

LÄHTEET

- Agenda 2000*. European Commission: Agriculture and Rural Development.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm
- Daugbjerg, Carsten. 1999. "Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures". *Journal of Common Market Studies* 37:3, 407–28.
- Daugbjerg, Carsten ja Swinbank, Alan. 2007. The politics of CAP reform: Trade negotiations, institutional setting and blame avoidance. *Journal of Common Market Studies* 45:1, 1–22.
- Erjavec, Karmen ja Erjavec, Emil. 2009. Changing EU agricultural policy discourse? The discourse analysis of Commissioner's speeches 2000–2007. *Food Policy* 34, 218–226.
- Fennell, Rosemary. 1987. *The common agricultural policy of the European Community: Its institutional and administrative organisation*. 2nd edition. Oxford: BSP Professional Books.
- Gardner, Bruce L. 1992. Changing economic perspectives on farm problem. *Journal of Economic Literature* 30, 62–101.
- Gorter, Harry de ja Swinnen, Johan. 2002. Political economy of agricultural policy. Teoksessa Gardner, Bruce L. ja Rausser, Gordon C. (toim.), *Handbook of agricultural economics: Volume 2B, Agricultural and food policy*. Handbooks of economics 18. London: Elsevier.
- Hall, Peter A. 1993. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25:3, 275–296.
- Hayami, Yujiro. 1988. *Japanese agriculture under siege*. New York: St. Martin's Press.
- Hoggart, Keith, Buller, Henry ja Black, Richard. 1995. *Rural Europe: Identity and change*. London: Arnold.

- Krueger, Anne O. 1992. *The political economy of agricultural pricing policy: A synthesis of the political economy in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Marsh, David. 1998. The development of the policy network approach analysis. Teoksessa Marsh, David (toim.), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Moyer, H. Wayne ja Josling, Timothy E. 1990. *Agricultural policy reform: Politics and Processes in the EC and the USA*. Harvester Wheatsheaf: London.
- Nugent, Neil. 1994. *The government and politics of the European Union*. 3rd edition. Basingtoke: Macmillan.
- Rieger, Elmar. 1996. The Common Agricultural Policy. Teoksessa Wallace, Helen & Wallace, William (eds): *Policy-making in the European Union*. Oxford: university Press.
- Swann, Dennis. 1990. *The economics of the common market*. Bungay: Penguin.
- Swinbank, Alan. 1997. The CAP decision-making process. Teoksessa Ritson C. ja D. Harvey (toim.), *The common agricultural policy*. Wallingford: CAB International.
- Vihinen, Hilikka. 2001. *Recognising choice: A study on the changing politics of the Common Agricultural Policy through an analysis of the MacSharry reform debate in Ireland and the Netherlands*. MTT Economic Research, Publications 99.
- Vihinen, Hilikka. 2003. Changing politics of the common agricultural policy: From an income policy for farmers towards a contract between the society and agriculture. Teoksessa Andersson, Kjell, Eklund, Erland, Granberg, Leo ja Marsden, Terry (toim.), *Rural development as policy and practice: The European umbrella and the Finnish, British and Norwegian contexts*. SSKH Skrifter 16: 43–65.
- World Bank. 1996. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

Eurooppalainen korkeakoulupolitiikka: Euroopan komissio Bolognan prosessin määrittäjänä

ERKKI BERNDTSON

Vallan monet kasvot eurooppalaisessa korkeakoulupolitiikassa

Korkeakoulupolitiikka nähtiin pitkään Euroopan unionin jäsenvaltioiden omaan päätäntävaltaan kuuluvana asiana. Kuluneen viidentoista vuoden aikana eurooppalaisia korkeakouluja on kuitenkin uudistettu ns. Bolognan prosessin periaatteiden mukaan, tavoitteena luoda yhtenäinen Euroopan korkeakoulualue (European Higher Education Area). Eurooppa-tutkimuksen näkökulmasta prosessista tekee mielenkiintoisen se, että kyseessä on opetusministerien alullepanema vapaaehtoinen uudistusliike, mutta sen tavoitteet ovat pitkälti yhteneväisiä Euroopan komission tavoitteiden kanssa. Prosessi ei myöskään kuulu unionin toimivaltaan, mutta komissio on siinä kuitenkin keskeinen toimija (Ravinet 2008, 354). Tilanne on vahvistanut komission asemaa, koska prosessin avulla se on saanut myös vahvemman legitimaatioperustan omalle toiminnalleen.

Tämä luku tarkastelee Bolognan prosessin luonnetta vallan perspektiivistä (prosessista yleensä, ks. Reinalda ja Kulesza 2006). Pääväite on, että huolimatta prosessin yleiseurooppalaisuudesta ja vapaaehtoisuudesta, komissio on kuitenkin keskeinen vallankäyttäjä prosessissa ja ohjaa sitä monilla tavoin. Komission valta perustuu toimijoita yhdistä-

vään ideologiaan sekä toisaalta sen kykyyn koordinoida eri osapuolten toimintaa asemansa kautta sekä mahdollisuuteen allokoida resursseja uudistustyöhön.

Eurooppaan on kehittynyt yhteinen ideologinen korkeakoulukieli (Lažetić 2010, 558), eräänlainen uusi poliittis-hallinnollinen ohjaus-ideologia (Heiskanen 1977, 44–47). Tämä vuorostaan perustuu valalla olevaan 'superideologiaan', uusliberalismiin ja uuden julkisjohtamisen (New Public Management) periaatteisiin. Uutta korkeakouluideologiaa vahvistaa vielä sitä tukemaan kehittynyt organisatorinen rakenne. Bob Reinalda (2008, 387–390) on osoittanut, miten Bolognan prosessista on käytännössä muodostunut pysyvä valtioiden välinen organisaatio omine toimielimineen. Samalla prosessi on esimerkki monitasohallinnosta (Lažetić 2010, 558). Siihen on kytketty mukaan keskeiset eurooppalaiset korkeakoulujärjestöt, joiden näkemyksiä käytetään apuna niin prosessin valmistelutyössä kuin legitimoimaan asetettuja tavoitteita.

Yhteisestä ideologiasta huolimatta on varottava tulkitsemasta Bolognan prosessia yksimieliseksi ja yhtenäiseksi uudistusprosessiksi. Koska tavoitteet ja niiden toteuttaminen perustuvat vapaaehtoisuuteen, tavoitteita on tulkittu ja uudistuksia toteutettu vaihtelevin tavoin ja aikatauluin eri maissa (ks. esim. Ravinet 2008, 355). Uudistuksiin on liitetty usein mukaan myös puhtaasti kansallisia tavoitteita, joiden läpiviemiseen on käytetty apuna Bolognan leimaa (Kehm 2010, 529). On myös selvää, etteivät kansalliset päätökset siirry automaattisesti korkeakoulujen käytäntöihin. Uudistukset onkin toteutettu korkeakouluissa eri tavoin. Bolognan prosessia voidaan kuvata monella tapaa sekavaksi ja monimutkaiseksi kompromissipolitiikaksi (ks. Lažetić 2010, 550). Se on myös esimerkki poliittisesta päätöksenteosta, jossa toimijoiden intressit eivät välttämättä toteudu niiden alkuperäisessä muodossaan.

Toisaalta prosessi on edennyt vaiheeseen, jossa siihen osallistuvien on enää vaikea harjoittaa Bolognan periaatteiden vastaista korkeakoulupolitiikkaa (Ravinet 2008, 354). Yhtenäinen agenda ja ideologia ovat pakottaneet prosessia vastustaneet toimijatkin alistumaan sen määrittämään ympäristöön. Tavallaan kyse on vallan toisista kasvoista (Bachrach ja Baratz 1962). Keskustelusta ja päätöksenteosta on rajattu pois vaihtoehtoiset ideologiat ja korkeakoulupoliittiset tavoitteet.

Bolognan prosessi on myös esimerkki pehmeän vallan (*soft power*) käytöstä. Uudistuksia viedään eteenpäin Euroopan unionin avointa koordinaatiomenetelmää muistuttavalla tavalla. Eurooppa-neuvoston Lissabonin kokouksessa vuonna 2000 käyttöön otettu avoin koordinaatiomenetelmä perustuu sovittujen tavoitteiden toteuttamiseen jäsenmaiden vertailun avulla. Tavoitteille on asetettu indikaattorit ja maat laativat kansalliset toimintasuunnitelmat niiden toteuttamiselle. Toimintasuunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista tarkastellaan siten vertaisarvioinnein. Komissio myös rankkeeraa maat sen mukaan, miten ne ovat edenneet tavoitteiden toteuttamisessa eri indikaattoreilla mitattuna (Ruiter 2010). Bolognan prosessi noudattaa samaa käytäntöä (Velga ja Amaral 2006), erona ainoastaan se, että arviointi ja maiden rankkeeraus tehdään prosessin sisällä (vaikkakin vahvasti Euroopan komission tuella, ks. esim. EACEA 2012). Avoin koordinaatiomenetelmä on selvästi toiminut Bolognan prosessin yhteydessä. Sen kautta syntynyt paine seurata muissa maissa tehtyjä uudistuksia on tehokkaasti edistänyt tavoitteiden saavuttamista.

Bolognan prosessin kehittyminen ja tavoitteet

Bolognan prosessin alkuna voidaan pitää toukokuussa 1998 Pariisissa Sorbonnen perustamisen 800-vuotisjuhlien yhteydessä pidettyä kokousta, johon Ranskan opetusministeri oli kutsunut Saksan, Italian ja Ison-Britannian kollegansa. Kokouksen jälkeen ministerit antoivat yhdessä julistuksen (Sorbonnen julistus), jossa ehdotettiin eurooppalaisen korkeakoulujärjestelmän harmonisointia. Tämä johti seuraavana vuonna Bolognassa pidettyyn eurooppalaisten opetusministerien kokoukseen, jonka päätteeksi osanottajat antoivat vuorostaan yhteisen eurooppalaista korkeakoulualuetta ajavan julistuksen (Bolognan julistus). Kokoukseen osallistuivat 29 maan edustajat. Mukana olivat kaikki silloiset Euroopan unionin jäsenmaat ja nykyisistä jäsenmaista 11 sekä lisäksi Islanti, Norja ja Sveitsi. Juuri tästä Bolognan kokouksesta nimensä saaneen prosessin jäsenmäärä on kasvanut jatkuvasti. Nykyään mukana on 47 valtiota. Ainoat prosessin ulkopuolella olevat eurooppalaiset maat ovat Monaco, San Marino ja Valko-Venäjä (toisaalta jäseninä ovat myös Armenia, Azerbaidžan,

Georgia ja Kazakstan). Vuonna 2001 myös Euroopan komissiosta tuli prosessin täysivaltainen jäsen.

Prosessia ovat vieneet eteenpäin säännöllisesti järjestettävät opetusministerien seurantakokoukset. Näitä on pidetty tähän mennessä Prahaassa (2001), Berliinissä (2003), Bergenissä (2005), Lontoossa (2007), Leuven/Louvain-la-Neuvessa (2009) sekä Bukarestissa (2012). Seuraava kokous on tarkoitus pitää vuonna 2015 Jerevanissa, Armeniassa. Lisäksi vuonna 2010 pidettiin Budapestissa ja Wienissä erityinen kymmenvuotisjuhlakokous, missä juhlittiin Euroopan korkeakoulualan syntymistä. Kun Bolognassa oli päätetty, että alue kehittyy valmiiksi vuoteen 2010 mennessä, se piti myös julistaa tapahtuneeksi.

Seurantakokouksien jälkeen on aina annettu julistus (loppukommunique), jossa on arvioitu prosessin etenemistä sekä sovittu seuraavien vuosien kehitystavoitteista (kommuniqueat löytyvät esim. Bolognan prosessin kotisivulta, <http://www.ehea.info/>). Kokousten välillä työtä ohjaa seurantaryhmä (Bologna Follow-up Group, BFUG), joka koostuu kaikkien jäsenten edustajista. Seurantaryhmällä on oma johtoryhmänsä ja sihteeristönsä. Sihteeristö työskentelee aina seuraavan seurantakokouksen järjestävässä maassa. Suurin osa varsinaisesta työstä tapahtuu kuitenkin lukuisissa työryhmissä ja verkostoissa, jotka seuraavat prosessin etenemistä ja järjestävät kokouksia sen eri teemoista.

Seurantaryhmässä ovat mukana myös kahdeksan neuvoa-antavaa jäsentä. Neljä näistä, Euroopan yliopistojen liitto (European University Association, EUA), Euroopan opiskelijoiden liitto (European Student's Union, ESU), Euroopan korkeakoulujen liitto (European Association of Higher Education Institutions, EURASHE) sekä eurooppalainen korkeakoulujen laadunvarmistusyhdistys (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) muodostavat ns. E4-ryhmän, jolle on annettu erityisiä suunnittelutehtäviä. Lisäksi neuvoa-antavina jäseninä ovat Euroopan neuvosto (Council of Europe), UNESCO:n Euroopan korkeakoulukeskus (UNESCO/CEPES), opettajien maailmanjärjestön yleiseurooppalainen rakenne (Education International Pan-European Structure) sekä elinkeinoelämän ja työnantajien suurin kattojärjestö Euroopassa BUSINESSEUROPE.

Bolognan prosessista käydystä keskustelusta saa usein vaikutelman, että prosessin keskeinen ydin olisi korkeakoulujen kaksivaiheinen tut-

kintojärjestelmä (kolmevuotinen kandidaatintutkinto ja kaksivuotinen maisterintutkinto). Käsitys on kuitenkin kapea ja harhaanjohtava. Bolognan julistuksen päätavoite oli vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia työllistyä globalisoituvassa maailmassa. Tämän yhtenä edellytyksenä nähtiin korkeakoulujärjestelmä, joka pystyisi vastaamaan lisääntyneeseen kansainväliseen kilpailuun aasialaisten ja amerikkalaisten yliopistojen kanssa. Voidakseen houkutella parhaita opiskelijoita ja tutkijoita, eurooppalaisten korkeakoulujen on luotava yhteistyöhön perustuva, korkeatasoinen ja houkutteleva eurooppalainen korkeakoulualue. Näin katsotaan pystyttävän takaamaan Euroopan asema tulevaisuuden globaalissa taloudessa.

Tästä lähtökohdasta Bolognan julistus asetti lyhyen aikavälin tavoitteeksi helposti ymmärrettävien ja vertailtavien tutkintojen kehittämisen. Tämän vuoksi katsottiin tarvittavan yhdenmukaisia tutkintorakenteita (kaksivaiheinen tutkinto, johon Berliinin seurantakokouksessa 2003 lisättiin kolmantena vaiheena tohtorin tutkinto) sekä välineitä tutkintojen sisältöjen parempaan ymmärtämiseen (esim. englanninkielisen tutkintotodistuksen liitteen, Diploma Supplement, antaminen valmistuneille opiskelijoille). Yhtenäisen opintosuoritusten mitoitustajärjestelmän nähtiin myös edesauttavan tutkintojen vertailua. Tämän suhteen viitattiin Euroopan komission vuonna 1989 kehittämään ECTS-järjestelmään (European Credit Transfer and Accumulation System), joka oli alun perin tarkoitettu edistämään opiskelijavaihdossa suoritettavien opintojen hyväksilukemista opiskelijoiden kotiyliopistoissa. Tavoitteeksi asetettiin myös koulutuksen eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistaminen, jolla viitattiin tarpeeseen kehittää yhteisiä opinto-ohjelmia sekä korkeakoulujen välistä yhteistyötä. Myöhempien seurantakokousten kommunikoiduissa yliopistojen yhteiset tutkinnot on nostettu keskeiseen asemaan koulutuksen eurooppalaisuuden vahvistamisena.

Bolognan julistuksessa asetettiin myös kaksi tavoitetta (toimintalinjaa), joista on muodostunut prosessin eri osia yhdistäviä periaatteita. Toinen näistä on opiskelijoiden, opettajien, tutkijoiden ja hallinto henkilökunnan liikkuvuuden lisääminen poistamalla sen tiellä olevia esteitä. Liikkuvuuden nähdään edesauttavan opiskelijoiden työllistymistä, olevan välttämätön osa koulutuksen laadun varmistamisessa sekä

parantavan yhteistyötä korkeakoulujen välillä. Toinen prosessin osia yhdistävä toimintalinja on opetuksen laadun varmistaminen eurooppalaisten laadunvarmistusstandardien avulla. Tavoite esitettiin Bolognan julistuksessa, mutta se konkretisoitui vasta vuoden 2005 Bergenin seurantakokouksessa kun sen yhteydessä hyväksyttiin ENQA:n yhteistyössä EUA:n, ESU:n ja EURASHE:n kanssa valmisteleva asiakirja, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education* (ENQA 2009). Prosessin yhtenäistämisen kannalta laadunvarmistusmekanismien kehittäminen on noussut keskeiseen asemaan. Kun opetuksen laatu määritellään prosessin omien tavoitteiden kautta, laadunvarmistuksesta muodostuu uudistuksia kontrolloiva järjestelmä.

Myöhemmissä seurantakokouksissa Bolognan prosessin toimintalinjoiksi on nostettu myös elinikäisen oppimisen periaate (Praha 2001), korkeakoulujen ja opiskelijoiden keskeinen asema uudistuksissa (Praha 2001), eurooppalaisen korkeakoulualueen houkuttelevuuden edistäminen maailmanlaajuisesti (Praha 2001) sekä Euroopan korkeakoulualueen ja Euroopan tutkimusalueen (European Research Area, ERA) yhteyksien vahvistaminen (Berliini 2003). Opetuksen laadun varmistamiseksi opetuksen olisi perustuttava viimeisimpään tutkimustietoon. Opetuksen ja tutkimuksen yhdistämisessä erityinen paino on asetettu tohtorikoulutuksen kehittämiselle.

Vuoden 2003 Berliinin seurantakokouksen jälkeen ei uusia tavoitteita ja toimintalinjoja ole haluttu nimetä samalla lailla kuin prosessin alussa. Kuitenkin viime aikoina on koulutuksen yhteiskunnallisen ulottuvuuden merkityksen korostaminen noussut vahvasti esiin prosessin asiakirjoissa. Yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta alettiin puhua opiskelijoiden aloitteesta Prahassa 2001, jolloin se kuitenkin viittasi ainoastaan opiskelijoiden tasavertaiseen mahdollisuuteen osallistua opiskelijavaihtoon. Myöhempien seurantakokousten kommunikatioissa yhteiskunnallinen ulottuvuus on kuitenkin kytketty opiskelumahdollisuuksien takaamiseen opiskelijoille heidän sosiaalisesta asemastaan riippumatta sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Vuoden 2007 Lontoon kokouksessa sosiaalisen ulottuvuuden tavoitteeksi asetettiin, että korkeakouluopiskelijat edustaisivat mahdollisimman hyvin eri maiden väestön moninaisuutta.

Bolognan prosessin tavoitteita on seurantakokouksesta toiseen painotettu eri tavoin ja niiden sisälle on tuotu koko ajan uusia elementtejä. Samalla on entistä enemmän siirrytty rakenteellisista uudistuksista sisällöllisiin (Kehm 2010, 529). Korkeakoulujen opetustehtävä (opiskelijalähtöinen oppiminen ja uusien innovatiivisten opetusmenetelmien kehittäminen, ml. yksilöllisesti toteutettavat opintopolut ja aikaisemmin opitun tunnustaminen) on korostunut Lontoon seurantakokouksesta lähtien. Erityishuomion on saanut opintopalveluiden ja opintojen ohjauksen kehittäminen. Valmistuneiden työllistämiseksi halutaan myös vahvistaa yhteistyötä opiskelijoiden, korkeakoulujen ja työnantajien välillä, myös opinto-ohjelmien suunnittelussa.

Keskeiseen osaan Bolognan prosessissa ovat nousseet myös aiempien opintosuoritusten tunnustaminen (myös epävirallisen ja arkioppimisen tunnustaminen). Erittäin tärkeänä nähdään kansallisten tutkintojen tunnustaminen muissa Euroopan maissa. Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi ratifioida tutkintojen tunnustamista koskeva Euroopan neuvoston ja UNESCO:n laatima (ja Euroopan komission tukema) Lissabonin yleissopimus vuodelta 1997 (Council of Europe 1997). Sopimuksen mukaan yhdessä maassa hyväksytyjen kvalifikaatioiden pitäisi kelvata myös toisessa maassa (tietyin poikkeuksin). Bolognan prosessin tavoitteissa mainittu tutkintotodistuksen liite (Diploma Supplement) on myös yksi Lissabonin sopimuksen osista. Opintosuoritusten tunnustamista varten tarvitaan myös ns. tutkintojen viitekehyksiä, joilla tarkoitetaan oppimistuloksiin ja pätevyysiin perustuvia yleisiä tutkintokuvauksia. Eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen mukaisesti jokaisessa maassa pitäisi laatia myös sertifioitua kansalliset viitekehykset.

Bolognan prosessin toimijoiden työnjako ja valta

Luvun alussa esitettiin väite, että Bolognan prosessissa keskeinen vallankäyttäjä on Euroopan komissio. Miten tätä väitettä voidaan perustella? Prosessin keskeisiä toimijoita ovat myös valtiot (näiden opetusministeriöt), neuvoa-antavat järjestöt sekä Bolognan prosessin seurantaryhmä kokonaisuudessaan. Valtioilla on kuitenkin usein keskenään poikkeavia tavoitteita ja ne tulkitsevat prosessin tavoitteita omista lähtökohdistaan

käsin. Myös järjestöillä painottuvat niiden omat intressit. Sen sijaan komissio on yhtenäinen toimija ja pystyy sen vuoksi ohjaamaan prosessia tehokkaammin kuin muut toimijat. Komissio itse korostaa työskentelevänsä läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden päätöksentekijöiden kanssa auttaakseen heitä kehittämään eurooppalaista korkeakoulupolitiikkaa. Kuten jo aikaisemmin todettiin, komission asema korostuu myös siksi, että sillä on resurssit järjestää tapaamisia ja konferensseja sekä rahoittaa erilaisia projekteja ja tutkimuksia (European Commission 2014). Bolognan kokouskin oli osittain komission rahoittama. Toinen hyvä esimerkki on komission vuosina 1994–1995 rahoittama pilottiprojekti korkeakoululaitoksen laadunvarvioinnista. Projekti oli osaltaan vaikuttamassa opetuksen laadunvarmistusperiaatteiden nousemiseen Bolognan asialistalle.

Bolognan prosessin tavoitteet eivät myöskään ole syntyneet tyhjästä. Useimmat tavoitteista liittyvät komission pitkäaikaiseen pyrkimykseen yhtenäistää eurooppalaista korkeakoulupolitiikkaa (Corbett 2006; Pépin 2007). 1950- ja 1960-luvuilla unionin jäsenmaat olivat vielä vastustaneet komission pyrkimyksiä. Rooman sopimus oli tunnustanut ainoastaan yhteisen ammattikoulutuksen mahdollisuuden. Kuitenkin kiinnostus yhteistä korkeakoulupolitiikkaa kohtaan alkoi kehittyä 1970-luvulla myös jäsenvaltioissa. Vuonna 1973 komissioon perustettiin koulutusasioita käsittelevä pääosasto ja vuonna 1976 opetusministerit hyväksyivät toimintaohjelman, joka sisälsi mahdollisuuden kehittää yliopistojen yhteistyötä, yhteisiä opinto-ohjelmia sekä tutkimusvierailuja (Corbett 2006, 13).

Komission tavoitteet eurooppalaisen korkeakoulupolitiikan kehittämiseksi paranivat vuonna 1985, kun Euroopan tuomioistuin tulkitsi korkeakoulututkintojen sisältyvän ammattikoulutukseen (Pépin 2007, 122). Tämä mahdollisti komission uudet ohjelmat koulutuksen saralla (esim. Comett, Erasmus, Lingua, Tempus). Bolognan prosessin kanalta näistä keskeisin on ollut vuonna 1987 alkanut korkeakoulujen opiskelija- ja opettajavaihtoa hoitava Erasmus-ohjelma. Tällä hetkellä siinä on mukana 33 valtiota, ja ohjelman kautta on viime vuosina yli 250 000 opiskelijaa vuodessa opiskellut muutaman kuukauden vaihto-opiskelijana ulkomaisessa yliopistossa. Ohjelman tavoitteena oli alun perin eurooppalaisen identiteetin vahvistaminen (European Commission 2001), mutta nykyään sen julkilausutut tavoitteet ovat

muuttuneet enemmän taloutta ja työllisyyttä korostaviksi. Bolognan prosessissa liikkuvuuden edistäminen onkin noussut viime vuosina yhdeksi keskeisimmistä tavoitteista. Bukarestin seurantakokous hyväksyi loppukommunikation yhteyteen erillisen liitteen, *Mobility for Better Learning: Mobility Strategy 2020 for the European Higher Education Area* (Bucharest Ministerial Conference 2012). Sen mukaan liikkuvuus on oleellinen osa korkeakoulutuksen laadun varmistamista ja parantaa opiskelijoiden työllistymismahdollisuuksia. Liikkuvuutta on lisättävä myös Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa.

Lopullisesti korkeakoulupolitiikka hyväksyttiin osaksi unionin toimivaltaa kuitenkin vasta vuoden 1992 Maastrichtin sopimuksessa. Tämän seurauksena komission tavoitteet laajenivat entisestään. Liikkuvuuden lisäämisen, opintojen mitoitusjärjestelmän ja laadunvarmistusmekanismien lisäksi ennen kaikkea elinikäisen oppimisen periaate, opetuksen eurooppalainen ulottuvuus, tutkintojen tunnustaminen sekä kansalliset opintojen viitekehykset olivatkin komission asialistalla jo ennen Bolognan julistusta. Oikeastaan ainoa opetusministereiden Bolognan asialistalle nostama tavoite on ollut kaksivaiheinen tutkintorakenne. Sen tausta on osin Ranskassa ennen Sorbonnen julistusta ilmestyneessä ns. Attalin raportissa (Attali 1998), jossa esitettiin Ranskaan tutkintorakenteeksi 3+2+3-mallia (paljolti angloamerikkalaisen mallin mukaan). Vaikka on väitetty, ettei raportilla ja Bolognan prosessilla ole tekemistä toistensa kanssa, on vaikea nähdä, miten se ei olisi ollut vaikuttamassa Ranskan muotoilemaan Sorbonnen julistukseen ja sen ajatukseen tutkintojen kaksivaiheisuudesta.

Tästä näkökulmasta on mielenkiintoista, miten paneurooppalainen, lähtökohtaisesti valtioiden välinen, Bolognan prosessi on alusta lähtien nojannut pääasiassa Euroopan komission ajamiin tavoitteisiin. Jo Sorbonnen julistus viittasi komission vuoden 1997 keskeiseen tiedonantoon, *Towards a Europe of Knowledge* (European Commission 1997). Julistus alkoi:

Euroopan kehitys on viime aikoina ottanut tärkeitä askeleita eteenpäin. Niiden tärkeydestä huolimatta emme saa unohtaa, että Eurooppa ei ole vain euron, pankkien ja talouden Eurooppa, vaan sen täytyy olla myös tiedon Eurooppa. Meidän täytyy vahvistaa ja rakentaa maan-

osamme älyllistä, kulttuurista, sosiaalista ja teknistä ulottuvuutta (Sorbonnen julistus 1998).

Julistuksessa myös korostettiin monia komission asialistalla olleita tavoitteita, kuten vuoden 1997 Lissabonin sopimusta tutkintojen tunnustamisesta, elinikäistä oppimista, liikkuvuuden lisäämistä sekä ECTS:n käyttöönottoa opintojen mitoitustajärjestelmänä.

Myös Bolognan julistus alkoi viittauksella Euroopan unionin kehitykseen:

Viimeaikojen ainutlaatuisten saavutusten johdosta Euroopan yhdentymisprosessista on muodostunut entistä konkreettisempi ja merkittävämpi Unionille ja sen kansalaisille. Laajentumisenäkymät sekä yhä tiiviimmät suhteet Euroopan muiden maiden kanssa tuovat tähän todellisuuteen yhä laajempia ulottuvuuksia. Samalla on nähtävissä kasvava tietoisuus suuressa osassa poliittista ja akateemista maailmaa sekä yleisessä mielipiteessä siitä, että on tarpeen luoda kokonaisempi ja laajakantoisempi Eurooppa, erityisesti perustuen sen henkisille, kulttuurillisille, yhteiskunnallisille ja tieteellisille ulottuvuuksille ja niitä vahvistaen (Bolognan julistus 1999).

Kulttuuria korostavista lähtökohdista on kuitenkin prosessin kuluessa entistä selvemmin siirrytty painottamaan talouden vaatimuksia. Bolognan prosessi on kytkeytynyt Euroopan unionin politiikkaan entistäkin tiiviimmin sen jälkeen kun komissio vuonna 2000 esitti eurooppalaisen tutkimusalueen kehittämistä tiedonannossaan *Towards a European Research Area* (European Commission 2000). Saman vuoden Eurooppa-neuvoston kokouksessa Lissabonissa esitys hyväksyttiin yhdessä ns. Lissabonin strategian (nykyisen Eurooppa 2020 -strategian edeltäjä) kanssa. Eurooppalaisen tutkimusalueen kehittäminen ja Lissabonin strategia ovat entisestään vahvistaneet unionin roolia Bolognan prosessissa, koska ne näkevät korkeakoululaitoksen oleellisena välineenä Euroopan muodostumisessa tietoperustaiseksi taloudeksi (European Council 2000). Berliinin seurantakokouksen loppukommunikatiossa todetaankin:

Ministerit huomioivat Lissabonin (2000) ja Barcelonan (2002) Eurooppa-neuvoston päätelmät, joiden pyrkimyksenä on luoda Euroopasta ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee yllä-

pitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta” ja jotka edellyttävät jatkotoimia ja yhteistyön tiivistämistä Bolognan prosessin puitteissa (Berliinin loppukommunikea 2003).

Lissabonin agendan seurauksena vaatimukset Euroopan korkeakoulujen toiminnan tehostamiseksi ovat nousseet entistä näkyvämmiin korkeakoulupolitiikan asialistalle. Komissio haluaa unionin jäsenmaiden parantavan yliopistojen laatua ja vetovoimaisuutta, kehittävän niiden hallinnollisia rakenteita sekä korkeakoulujen laajentavan rahoitusperustaansa. Rahoitusperustan laajentamiseen tulisi kuulua myös mahdollisuus lukukausimaksujen perintään (European Commission 2013). Vaatimukset ovatkin jo johtaneet toimenpiteisiin monissa maissa. Korkeakoulujen rakenteita on uudistettu luomalla suurempia yksiköjä, usein tieteidenvälisyyttä korostaen, hallinnosta on tullut johtajavaltaisempaa, hallintoelimiin on otettu jäseniä korkeakoulujen ulkopuolelta, korkeakoulut ovat luoneet tiiviimpiä suhteita yritysmaailmaan ja ulkopuolinen rahoitus on tullut entistä tärkeämmäksi korkeakoulujen toiminnan kannalta (ks. esim. Wolf 2010; Hansen 2011). Bolognan prosessi ja Lissabonin agenda ovat enenevästi sulautuneet toisiinsa. Monet tutkijat katsovatkin Bolognan prosessin muuttuneen luonteeltaan Lissabonin strategian seurauksena. Prosessi on ’lissabonoitunut’ (Capano ja Piattoni 2011). Tässä näkyy jälleen Bolognan prosessin risiiritaisuus. Bologna on hallitusten välinen projekti, mutta Lissabonin strategia on osa Euroopan unionin politiikkaa.

Oman osansa Bolognan prosessiin tuovat siinä mukana olevat neuvoa-antavat järjestöt. Komissio ja opetusministeriöt ovat luoneet puitteet Bolognan prosessin kehittymiselle, mutta monet sisällölliset kysymykset ovat muotoutuneet neuvoa-antavien järjestöjen esitysten kautta. Näin on esimerkiksi laadunvarmistuksen, tutkintojen vastaavuuden hyväksymisen, sosiaalisen ulottuvuuden, opetuksen ja tutkimuksen yhteyksien korostamisen (ml. tohtorikoulutus) sekä työnantajien roolin kohdalla. Edellä on jo viitattu ENQA:n yhdessä EUA:n, ESU:n ja EURASHE:n kanssa laatimiin laadunvarmistusstandardeihin, Euroopan neuvoston yhdessä UNESCO/CEPES:in kanssa valmistelemaan tutkintojen tunnustamista koskevaan Lissabonin yleissopimuk-

seen sekä ESU:n rooliin sosiaalisen ulottuvuuden tuomisesta mukaan Bolognan prosessin agendalle. Järjestöt toimivat kuitenkin tiiviissä yhteistyössä komission ja Bolognan prosessin seurantaryhmän kanssa. Järjestöjen tavoitteiden ja komission näkemysten välillä ei ole ollut ratkaisemattomia ristiriitoja. Komissio on myös tarvittaessa omaksunut järjestöjen tavoitteita omikseen.

Hyvä esimerkki on tutkimuksen roolin korostuminen prosessissa. Tutkimus on noussut Bolognan agendalle juuri EUA:n aloitteesta. Sen suosituksesta jatko-opinnot määritettiin tutkintorakenteen kolmanneksi sykliseksi Berliinissä 2003 (EUA 2005b, 4). Vuosina 2004–2005 EUA myös toteutti komission tuella selvityksen eurooppalaisista tohtoriohjelmista, jonka loppuraportissa (EUA 2005b) jatko-opinnot siddottiin suoraan Lissabonin strategian vaatimuksiin. EUA järjesti myös (yhdessä Itävallan ja Saksan opetusministeriöiden kanssa) Salzburgissa helmikuussa 2005 seminaarin, *Doctoral Programmes for the European Knowledge Society*, jonka yhteydessä laadittiin eurooppalaisten jatko-opintojen kymmenen peruseriaatetta (ns. Salzburgin periaatteet; EUA 2005a): tiedon edistäminen uutta luovan tutkimuksen avulla, tohtorikoulujen kehittäminen, ohjelmien monimuotoisuus (ml. yliopistojen yhteiset ohjelmat), jatko-opiskelijat nuorempina tutkijoina, ohjauksen kehittäminen, kriittisen massan tarve tohtoriohjelmista (suuret tohtorikoulut tai usean yliopiston verkostot), jatko-opintojen kesto kolmesta neljään vuoteen, tieteidenvälisyyden ja työelämävalmiuksien korostaminen koulutuksessa, liikkuvuuden lisääminen sekä jatkokoulutuksen tarpeellisesta rahoituspohjasta huolehtiminen. Nämä periaatteet siirrettiin suoraan Bergenin seurantakokouksen loppukommunikeaan. Myöhemmin EUA on hienosäättänyt näitä periaatteita yhteistyössä komission ja Bolognan prosessin seurantaryhmän kanssa, mikä näkyy myöhemmissä seurantakokousten kommunikeoissa. Myös komission myöhemmin julkaisemat omat tohtorikoulutuksen periaatteet, *Principles for Innovative Doctoral Training* (European Commission 2011), nojaavat Salzburgin periaatteisiin.

EUA:lla on ollut myös tärkeä rooli koko Bolognan prosessin legitimaation kannalta. Sorbonnen julistus oli monissa unionin pienissä jäsenmaissa koettu isojen maiden yritykseksi dominoida eurooppalaista korkeakoulukeskustelua. Siihen suhtauduttiin kuitenkin positiivisesti

EUA:ssa (tarkkaan ottaen sen kahdessa edeltäjässä, Confederation of European Union Rectors' Conferences ja Association of European Universities, jotka sulautuivat EUA:ksi vuonna 2001). Yhdessä Itävallan (joka oli vuoden 1998 lopulla EU:n puheenjohtajamaa ja joka myös kannatti ajatusta eurooppalaisesta korkeakoulualueesta) kanssa, silloiset kaksi yliopistoyhdistystä auttoivat lievittämään epäluuloa Sorbonnen julistusta kohtaan. Tämä tapahtui kahdella tapaa (ks. tarkemmin Ravinet 2008, 358–359). Ensinnäkin, Itävalta (EU:n puheenjohtajamaana) ehdotti erityisen Sorbonnen seurantaryhmän perustamista valmistelemaan laajempaa kokousta eurooppalaisesta korkeakoulupoliitikasta. Ryhmä ehdotettiin muodostettavaksi EU:n troikkaperiaatteen mukaan, jolloin sen jäseniksi tulivat Itävalta, Suomi (joka otti vetovastuun EU:sta vuoden 1999 alussa) ja Saksa. Ryhmään lisättiin myös Euroopan komissio sekä Italia, joka oli tarjoutunut järjestämään Sorbonnen seurantakokouksen Bolognassa. Toiseksi, yliopistoyhdistyksille annettiin tehtäväksi laatia pohjaraportti Bolognan kokousta varten eurooppalaisten korkeakoulujen tilasta ja kehittämistarpeista. EUA:n pohjaraporteista on muodostunut myös jatkuva käytäntö. Näitä ns. Trends-raportteja (ks. EUA:n kotisivu, <http://www.eua.be/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx>) on ilmestynyt tähän mennessä kuusi ja niillä on ollut tärkeä rooli prosessin rakenteen ja sisällön kehittämisessä. Niillä myös osin luotiin pohja koko prosessin laaja-alaiselle hyväksymiselle.

Seurantaryhmän ja EUA:n raporttien avulla hälvennettiin pienten valtioiden pelkoa isojen valtioiden sanelupoliitikasta ja vedettiin mukaan myös unionin ulkopuolisia toimijoita. Alussa omaksutut toimintakäytännöt ovat auttaneet prosessin legitimiteetin ylläpidossa. Vaikka komissio on prosessissa tiiviisti mukana keskeisenä vallankäyttäjänä, tähän ei kuitenkaan nähdä liittyvän usein kielteiseksi koettua EU-byrokratiaa (Lažetić 2010, 551–552).

Oma kysymyksensä on, miksi käytännössä kaikki Euroopan maat ovat halunneet liittyä prosessin jäseniksi? Kysymys on mielenkiintoinen ennen kaikkea Euroopan unionin ulkopuolisten jäsenten osalta, koska varsinkin Lissabonin strategia on tehnyt Bolognan prosessista osan EU-politiikkaa. Kaikki EU:n ulkopuoliset jäsenet eivät voi myöskään hyödyntää esimerkiksi Erasmus-ohjelmaa opiskelijoiden (ja opet-

tajien) keskeisenä liikkuvuuden edistämiskeinona. Yksi syy lieenee se, että monet EU:n ulkopuolisista jäsenistä tietoisesti haluavat tehdä itsensä EU-kelpoisia. Toisaalta vastaus on ehkä yksinkertaisesti siinä, että prosessi ei pakota jäseniään tekemään uudistuksia, mutta tarjoaa näihin mahdollisuuden. Sen avulla on mahdollisuus käyttää prosessia omien poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen (Ravinet 2008, 356). Tällainen asetelma oli olemassa jo Sorbonnen julistuksen taustalla. Sekä Ranskan että Saksan opetusministerit halusivat uudistaa omia korkeakoulujärjestelmiään, mutta se oli kummassakin maassa vaikeaa voimakkaan sisäisen vastustuksen takia. Viemällä korkeakoulupoliittisen keskustelun yleiseurooppalaiselle tasolle, he toivoivat pystyvänsä toteuttaman uudistuksia paremmin myös omissa maissaan (Reinalda 2008, 382–383).

Bolognan prosessin ristiriitaisuus

Sinänsä Bolognan prosessille oli olemassa tilaus 1990-luvulla. Monissa Euroopan maissa korkeakoulut toimivat tehottomasti, opetus oli vanhanaikaista, opiskelijoiden valmistumisajat olivat pitkiä ja opintojen keskeyttämisprosentit suuria (esimerkiksi 1990-luvulla Italiassa keskimäärin 61 prosenttia korkeakouluopiskelijoista keskeytti opintonsa, Capano 2002, 82). On kuitenkin korostettava, että korkeakoulujen ongelmat ovat olleet (ja ovat) hyvin erilaisia eri maissa. Tämän vuoksi myös suhtautuminen Bolognan prosessiin vaihtelee maittain. Tätä erilaisuutta kuvaa hyvin Cristina Sinin (2012) tutkimus englantilaisten, portugalilaisten ja tanskalaisten yliopisto-opettajien suhtautumisesta Bolognan mukanaan tuomiin muutoksiin. Englannissa Bolognan prosessin tavoitteita ei ole noteerattu vakavasti ja yleinen asenne uudistuksiin on, etteivät ne oikeastaan koske englantilaisia yliopistoja. Kyse on rakenteellisesta uudistuksesta, joka pitkälti noudattaa englantilaista tutkintorakennetta. Englannissa pelätään kuitenkin, että Bologna tuo mukanaan turhaa EU-byrokratiaa ja uhkaa tätä kautta korkeakoulujen autonomiaa. Samaten tanskalaiset ovat nähneet rakenteelliset uudistukset vähäpätöisenä asiana, koska kandidaatti-maisterijako oli tehty Tanskassa jo vuonna 1993. Toisaalta tanskalaiset ovat alusta asti suhtautuneet uuteen tutkintorakenteeseen skeptisesti. Se on ollut politiikkojen ajama uudistus, eikä kandidaatin tutkinto

ole vakiinnuttanut asemaansa Tanskan työmarkkinoilla. Uudistukset on kuitenkin toteutettu kuuliaisesti, vaikkakin väkimmäisesti. Rakenteellisten uudistusten sijaan tanskalaiset ovat nähneet liikkuvuuden edistämisen ja tanskalaisten tutkintojen eurooppalaisen tunnustamisen Bolognan prosessin positiivisina uudistuksina. Portugalissa opettajakunnan asenteet sen sijaan ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia. Bolognan prosessin on nähty uudistaneen Portugalin konservatiivisia yliopistorakenteita sekä vanhentuneita opetuskäytäntöjä.

Bolognan prosessin positiiviset ja negatiiviset piirteet ja seuraukset vaihtelevatkin maasta toiseen. Prosessin tavoitteita on sen vuoksi toteutettu hyvin eri lailla ja eri tahtiin eri maissa (ks. esim. EACEA (2012). Pohjoismaissa esimerkiksi on tehty varsin mittavia uudistuksia. Toisaalta esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa, joiden aloitteesta koko prosessi sai alkunsa, uudistuksia on ollut paljon vaikeampi toteuttaa. Useassa Keski- ja Etelä-Euroopan maassa uudistusprosessista on tullut myös niin byrokraattinen, että jo sen vuoksi koko Bolognan prosessi on asetettu niissä kyseenalaiseksi (Kehm 2010, 529). Viime aikoina koko prosessissa on ilmennyt myös jonkinlaista kamppailuväsymystä (Lazetić 2010, 558). Tavoitteet polkevat paikallaan, usein varsinkin opettaja- ja tutkijakunta vastustaa uudistuksia, jotkut jäsenmaat ovat menettämässä mielenkiintonsa prosessia kohtaan ja joissakin maissa ei edes halua ymmärtää kaikkia sen tavoitteita (Kehm 2010, 531; Corbett ja Henkel 2013, 419).

Bolognan prosessissa voidaan nähdä kuitenkin myös hyviä puolia (Reinalda 2013, 409). Tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkuvuus on aina ollut tärkeä akateeminen arvo. Tutkimukseen perustuvaa opetusta ei myöskään kukaan halua vastustaa. Ymmärrettävissä ja helposti vertailtavissa tutkintorakenteissakaan ei sinänsä ole mitään vikaa. Tutkijoille on myös luonnollista pyrkiä työssään mahdollisimman korkeaan laatuun. Ongelma kuitenkin on, että Bolognan prosessissa näiden tavoitteiden toteuttamisesta on tehty byrokraattinen prosessi (yhtenä esimerkkinä laadunvarmistusmekanismi), missä tavoitteet ja niiden toteuttamistavat ovat usein ristiriidassa keskenään (ks. esim. Berndtson 2013). Sitä paitsi, vaikka Bolognan dokumentit ovat täynnä viittauksia akateemiseen vapauteen, itse prosessista on muodostunut ylhäältä alaspäin suuntautuva prosessi, jossa opettajat ja tutkijat on pitkälti jätetty

prosessin ulkopuolelle. Yliopistojen keskushallinnot ja ammattijärjestöt ovat edustaneet enemmän korporatiivisia etuja kuin akateemisia käytäntöjä. Vasta viime aikoina asiaan on alettu kiinnittää huomiota, kun uudistusten ei ole koettu edenneen tarpeeksi nopeasti (Kehm 2010, 531; Sin 2012, 392).

Bolognan prosessin yksi ongelma on, että siitä on muodostunut pääasiassa taloudellinen projekti. Kuten Richard Münch (2013) on argumentoinut, tämän seurauksena monet Bolognan uudistukset ovat paradoksaalisesti merkinneet tutkintojen tason laskua, varsinkin yhteiskuntatieteissä ja humanistisissa tieteissä. Näillä aloilla kandidaatin tutkinnoista on muodostumassa tutkintoja, jotka antavat ainoastaan perusvalmiudet varsinaiseen työssä tapahtuvaan oppimiseen. Useat työt eivät nykyään edellytä jonkun tieteenalan substantiaalista osaamista, vaan kieli- ja esiintymistaitoa, kykyä sopeutua uusiin olosuhteisiin sekä joustavuutta työmarkkinoilla. Bolognan prosessin tavoite ei olekaan kehittää akateemisia valmiuksia, vaan sopeuttaa opetus vastaamaan globaalien työmarkkinoiden vaatimuksia.

Bolognan prosessi on hyvä esimerkki eurooppalaisen päätöksenteon monimutkaisuudesta. On usein vaikea sanoa, kuka on vaikuttanut ja miten eri päätösten muotoutumiseen. Vallalla on monet kasvot. Kyse on osin pehmeästä vallasta, osin pluralistisesta intressipolitiikasta ja osin monitasohallinnon mukanaan tuomista mahdollisuusrakenteista aktiivisille toimijoille. Prosessin ympärille on kehittynyt myös poliittis-hallinnollinen ohjausideologia, joka sitoo toimijoita yhteen. Tällöin on vaikea nähdä, mistä jotkut prosessin tavoitteet ovat alun perin lähtöisin. Prosessi kuitenkin osoittaa Euroopan komission, ja sitä kautta unionin, keskeisen roolin korkeakoulujen uudistamisessa. Tämä on myös Bolognan prosessin perusongelma. Sen sijaan, että opetusta ja tutkimusta uudistettaisiin niiden omista lähtökohdista käsin, prosessista on muodostunut byrokraattinen ja ristiriitainen poliittis-hallinnollinen projekti.

LÄHTEET

- Attali, Jacques. 1998. *Pour un Modèle Européen d'enseignement supérieur*. Paris: Ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie.
- Bachrach, Peter ja Baratz, Morton S. 1962. Two faces of power. *The American Political Science Review* 56:4, 947–952.
- Berndtson, Erkki. 2013. Contradictions of the Bologna Process: academic excellence versus political obsessions. *European Political Science* 12:4, 440–447.
- Berliinin loppukommunikea. 2003. *Euroopan korkeakoululueen toteuttaminen. Julkilausuma. Korkeakoulutuksesta vastaavien ministereiden konferenssi 19.9.2003 Berliini*. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html> (19.6.2014).
- Bolognan julistus. 1999. *Eurooppalainen korkeakoululue. Bolognassa 19. päivänä kesäkuuta 1999 kokoontuneiden Euroopan opetusministereiden yhteinen julistus*. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html> (19.6.2014).
- Bucharest Ministerial Conference. 2012. *Mobility for better learning: Mobility strategy 2020 for the European Higher Education Area*. <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/2012%20EHEA%20Mobility%20Strategy.pdf> (19.6.2014).
- Capano, Giliberto. 2002. Implementing the Bologna declaration in Italian universities. *European Political Science* 1:3, 81–91.
- Capano, Giliberto ja Piattoni, Simona. 2011. From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy. *Journal of European Public Policy* 18:4, 584–606.
- Corbett, Anne. 2006. *Higher education as a form of European integration: how novel is the Bologna Process?* ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper No. 15.
- Corbett, Anne ja Henkel, Mary. 2013. The Bologna dynamic: strengths and weaknesses of the europeanisation of higher education. *European Political Science* 12:4, 415–423.
- Council of Europe. 1997. *Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region*. CETS No.: 165. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=165&CL=ENG> (19.6.2014).

- EACEA. 2012. *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process implementation report*. Brussels: Eurydice. <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bologna%20Process%20Implementation%20Report.pdf> (19.6.2014).
- ENQA. 2009. *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area*. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (19.6.2014).
- EUA. 2005a. *Conclusions and recommendations. Bologna seminar on “Doctoral programmes for the European knowledge society”*. Salzburg, 3–5, February 2005. http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Salzburg_Report_final.1129817011146.pdf (19.6.2014).
- EUA. 2005b. *Doctoral programmes for the European knowledge society. Report on the EUA doctoral programmes project 2004–2005*. Brussels: EUA. http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Doctoral_Programmes_Project_report.1129278878120.pdf (19.6.2014).
- European Commission. 1997. *Towards a Europe of Knowledge*. Brussels, 12.11.1997 COM(97) 563 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0563&from=EN> (19.6.2014)
- European Commission. 2000. *Towards a European Research Area*. Brussels, 18.1.2000 COM(2000) 6 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0006&from=EN> (19.6.2014).
- European Commission. 2001. *Final commission report on the implementation of the Socrates programme 1995–1999*. Brussels: European Commission. http://aei.pitt.edu/33396/1/COM_%282001%29_75.pdf (19.6.2014).
- European Commission. 2011. *Report of mapping exercise on doctoral training in Europe: “Towards a common approach”*. Brussels, 27 June 2011. http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/research_policies/Report_of_Mapping_Exercise_on_Doctoral_Training_FINAL.pdf (19.6.2014).
- European Commission. 2013. *Reform of the universities in the framework of the Lisbon strategy*. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11078_en.htm (19.6.2014).
- European Commission. 2014. *EU activities in the field of higher education*. http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/index_en.htm (19.6.2014).
- European Council. 2000. *Lisbon European Council 23 and 24 March: presidency conclusions*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (19.6.2014).

- Hansen, Hanne Foss. 2011. University reforms in Denmark and the challenges for political science. *European Political Science* 10:2, 235–247.
- Heiskanen, Ilkka. 1977. *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla*. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Tutkimuksia. Sarja C, Deta: 31.
- Kehm, Barbara M. 2010. The future of the Bologna Process – The Bologna Process of the future. *European Journal of Education* 45:4, 529–534.
- Lažetić, Predrag. 2010. Managing the Bologna Process at the European level: institution and actor dynamics. *European Journal of Education* 45:4, 549–562.
- Münch, Richard. 2013. The Bologna Process in the German system of higher education: from occupational monopolies to the global struggle for educational prestige. *European Political Science* 12:4, 424–431.
- Pépin, Luce. 2007. The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education* 42:1, 121–132.
- Ravinet, Pauline. 2008. From voluntary participation to monitored coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education* 43:3, 343–367.
- Reinalda, Bob. 2008. The ongoing Bologna Process and political science. *European Political Science* 7:3, 382–393.
- Reinalda, Bob. 2013. Introduction: how does European harmonization affect political science? *European Political Science* 12:4, 409–414.
- Reinalda, Bob ja Kulesza, Ewa. 2006. *The Bologna Process – harmonizing Europe's higher education*, 2. revised edition. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Ruiter, Rik de. 2010. Multilateral surveillance in education by the OMC. Teoksessa Jakobi, Anja P., Martens, Kerstin ja Wolf, Klaus Dieter (toim.), *Education in political science: discovering a neglected field*. Routledge: New York, 140–155.
- Sin, Christina. 2012. Academic understandings of and responses to Bologna: a three-country perspective. *European Journal of Education* 47:3, 392–404.
- Sorbonnen julistus. 1998. *Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system. Paris, the Sorbonne, May 25, 1998*. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html> (19.6.2014).

- Velga, Amélia ja Amaral, Alberto. 2006. The open method of coordination and the implementation of the Bologna Process. *Tertiary Education Management* 12, 283–295.
- Wolf, Klaus Dieter. 2010. Normative dimensions of reforms in higher education. Teoksessa Jakobi, Anja P., Martens, Kerstin ja Wolf, Klaus Dieter (toim.), *Education in political science: discovering a neglected field*. Routledge: New York, 177–190.

Euroopan unionin ympäristöpolitiikka ja Suomi

ARTO LINDHOLM

Ympäristöpolitiikasta on tullut kolmesta syystä tärkeä osa Euroopan unionin poliittista päätöksentekojärjestelmää. Ensinnäkin ympäristöongelmat vähät välittävät valtioiden rajoista: yhdessä maassa tuotetut saasteet kulkeutuvat ilmakehässä ja vesistöissä naapurimaiden puolelle. Euroopan unionin on ratkaistava ympäristönsuojeluun liittyvät intressiristiriidat voidakseen edistää muita tavoitteitaan, kuten talouskasvua ja Euroopan poliittista vakautta. Unioni tarjoaa luonnolliset rakenteelliset puitteet kansainväliselle ympäristönsuojelulle.

Toiseksi EU:n suuretkin jäsenmaat ovat melko pieniä pelaajia globaalissa ympäristöpolitiikassa. Yhdessäkin EU:n jäsenmaiden neljäsaataamiljoonaa asukasta ovat vain noin kahdeksan prosenttia maapallon väestöstä. Maailmassa on noin viisisataa kansainvälistä ympäristösopimusta, ja yleensä niissä EU on esiintynyt yhtenäisenä joukkona (Ikonen ja Kivimäki 2006, 95). Yhtenäisenä EU on kyennyt määräämään globaalin ympäristöpolitiikan suunnan ja toimimaan kansainvälisen ilmastopolitiikan veturina. EU:n sisällä on tosin käyty paljon keskustelua siitä, miksi juuri Euroopan pitäisi vetää muuta maailmaa ympäristötalkoisiin. Muuta maailmaa tiukemmat ympäristötavoitteet ovat Euroopalle kilpailuhaitta, mutta toisaalta tiukat ympäristötavoitteet parantavat resurssitehokkuutta ja pakottavat yritykset innovatiivisiin uudistuksiin. Mahdollisuus ympäristönsuojelun ja kilpailuedun yh-

distämiseksi tunnetaan ”Porterin teesinä” Michael E. Porterin mukaan (Kautto ym. 2001, 18).

Kolmanneksi unionin kilpailulainsäädäntö edellyttää yhteisiä ympäristöstandardeja. Ympäristölainsäädäntö ei voi sisämarkkinoilla toimia vapaan kilpailun esteenä, eikä Euroopan unionin sisälle voi syntyä sellaisia saasteparatiiseja, joihin teollisuuden olisi kannattavaa siirtää tuotantonsa höllän lainsäädännön vuoksi. Tuotteiden yhtenäiset laatuvaatimukset ja mahdollisimman yhtenäiset päästörajat ovat edellytyksiä tehokkaasti toimiville sisämarkkinoille. (Barnes ja Barnes 2000).

Ympäristöpolitiikan asemaa unionissa ei kuitenkaan pidä liioitella: Euroopan unioni ei ole ympäristöyhteisö. Euroopan ajankohtaisimmat ongelmat ovat korkea työttömyys, väestön ikääntyminen, heikko talouskasvu ja pitkittynyt eurokriisi. Näiden ongelmien edessä ympäristö rinnastuu edelleen kevyen sarjan politiikkaan yhdessä esimerkiksi sosiaalipolitiikan kanssa. EU:n ympäristöpolitiikan menestymisen edellytys vaikuttaakin olevan se, että sen voidaan osoittaa edistävän myös talouskasvua. Tällaisen ”win-win”-vaatimuksen kääntöpuoli on, että ympäristöpolitiikkaa on vaikea edistää ympäristöongelmien ehdoilla. (Sairinen ja Lindholm 2006.)

EU:n ympäristöpolitiikan kehittyminen

Euroopan unionin ympäristöpolitiikan kehittämisessä voidaan karkeasti erottaa neljä vaihetta: 1) ympäristöpolitiikan puuttuminen, 2) idealistinen vaihe, 3) lainsäädännön harmonisointivaihe sekä 4) sääntelyn yhdistämisvaihe ja win-win-periaatteen läpimurto. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa ja Euroopan talousyhteisön perustaneessa Rooman sopimuksessa vuodelta 1957 ei ole selkeitä mainintoja ympäristöpoliittisista tavoitteista. 1950- ja 1960-luvuilla ympäristöllä ei ollut käytännössä minkäänlaista roolia eurooppalaisessa politiikassa. Euroopan yhdentymisellä pyrittiin estämään uudet sodat Euroopassa ja kiihdyttämään alueen talouskasvua vapaakaupan keinoin, eikä tässä yhtälössä ympäristöllä ollut juuri sijaa.

Ympäristöpolitiikan alku Euroopan yhteisössä liittyi maailmanlaajuiseen ympäristöherätykseen 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun

alussa (Barnes ja Barnes 1999,3). Tuolloin länsimaisiin yhteiskuntiin levisi vakava huoli ympäristön kemikalisoitumisesta, luonnonvarojen ehtymisestä ja väestöräjähdyksestä. Ympäristöhuoli aloitti kansainvälisen ympäristöpolitiikan, ja Tukholmassa järjestettiin ensimmäinen Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökokous vuonna 1972. Samana vuonna Euroopan yhteisö laati ensimmäisen ympäristöohjelmansa (Environmental Action Plan), joka on 2010-luvun näkökulmastakin hämmästyttävän edistysellinen ja ajankohtainen. Ohjelmassa määriteltiin unionin periaatteiksi muun muassa saastuttaja maksaa-periaate, jonka mukaan tuotteiden hintaan on sisällytettävä niiden haitalliset vaikutukset esimerkiksi verotuksen avulla. Lisäksi ohjelmassa tähdennettiin ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan tärkeyttä, kansalaisten osallistuvaa roolia ja EU:n globaalia vastuuta. Ylipäänsä ensimmäisessä ympäristöohjelmassa talouskasvu, vauraus ja ympäristönsuojelun korkea taso nähtiin toisistaan riippuvaisina ja toisiinsa yhteenkietoutuneina elementteinä. Nämä periaatteet ohjaavat edelleen unionin ympäristöpolitiikkaa.

Saksan ympäristöasiantuntijakomitean pääsihteerin Christian Heyn (2005) mukaan unionin ympäristöpolitiikkaa on leimannut paljon enemmän jatkuvuus kuin muutos. Toisaalta Hey (emt.) pitää unionin ympäristöpolitiikan alkuvaihetta idealistisena, koska tuolloin uskottiin unionin politiikan nopeaan muutokseen ja ensimmäisen ympäristöohjelman periaatteiden toteutuvan nopeasti. Tulevat vuosikymmenet kuitenkin osoittivat, että muutos on ollut turhauttavankin hidas siitäkin huolimatta, että kansainvälisessä vertailussa EU:n ympäristöpolitiikka näyttää edistykselliseltä.

EU:n ympäristöpolitiikan kolmannen vaiheen alku voidaan sijoittaa 1980-luvun alkupuolelle, jolloin eurooppalainen ympäristöpolitiikka institutionalisoitiin. Euroopan yhtenäisasiakirjassa määriteltiin yhteisön ympäristöpoliittiset tavoitteet ja tunnustettiin ympäristönsuojelu osaksi yhteisön laillista toimivaltaa (Järvinen 2004, 10). Euroopan yhtenäisasiakirjalla siirrettiin merkittävä osa ympäristöpoliittisista asioista määräenemmistöllä päätettäväksi. Euroopan unionin perustanut Maastrichtin sopimus ja Amsterdamin sopimus vuodelta 1999 vahvistivat entisestään ympäristöpolitiikan asemaa Euroopan unionissa. Ta-

voitteena oli saavuttaa niin tiukat yhteiset ympäristönormit, että kansalliselle säätelylle ei olisi enää tarvetta (Hey 2005).

Ympäristöpoliittisten asioiden siirtäminen määräenemmistöllä päätettäväksi tarkoittaa, että unionilla on ympäristöpolitiikassa ylikansallista valtaa, jolloin vähemmistöön jääneiden on tyydyttävä enemmistön tahtoon. Esimerkiksi sosiaalipolitiikassa unionilla ei ole samanlaista toimivaltaa kuin ympäristöpolitiikassa (ks. Matti Karin artikkeli tässä teoksessa). Kaikista tärkeistä ympäristöpoliittisista asioista ei kuitenkaan voi päättää määräenemmistöllä: muun muassa ympäristöveroista tulee edelleen päättää yksimielisesti. Tämä on johtanut siihen, että tasoltaan merkittävien ympäristöverojen säätämisestä on ollut vaikea päättää unionissa. Kaikkien 28 jäsenmaan yhteistä etua ei ole helppoa löytää.

1990-luvun loppupuolella unionin ympäristöpolitiikkaa alettiin suunnata kokonaisvaltaisempaan suuntaan monin tavoin. Komissio hyväksyi riskienhallintansa kulmakiveksi varovaisuusperiaatteen, jonka mukaan toimintaan tulee ryhtyä, vaikka täyttä tieteellistä varmuutta ongelmasta ei olisikaan. Ympäristöpoliittisia ohjauskeinoja monipuolistettiin: normiohjauksen lisäksi alettiin suosia markkinapohjaisia ohjauskeinoja, vapaaehtoisia sopimuksia saastuttajien kanssa sekä yritysten itseohjautuvuutta. (Sairinen 2000.)

EU:n ympäristöpoliittiset ohjauskeinot

Ympäristöpoliittisilla ohjauskeinoilla tarkoitetaan ympäristöhallinnon (kunnallinen, valtiollinen, ylikansallinen) käytettävissä olevia keinoja vähentää ympäristökuormitusta. Karkeasti ohjauskeinot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: normitasoiseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Normiohjauksella tarkoitetaan suoria päästörajoja ja muita määräyksiä, taloudellisilla ohjauskeinoilla veroja, päästökauppaa, maksuja, pantteja yms. ja informaatio-ohjauksella tiedon jakamista, vapaaehtoista sääntelyä ja yritysten itseohjautuvuutta. Jotkut tutkijat erottavat vapaaehtoisen sääntelyn, yhdyskuntasuunnittelun ja yritysten omat toimenpiteet muista ohjauskeinoista (mm. Sairinen 2000).

Suuntaus on ollut kiihtyvällä vauhdilla pois vanhanaikaisena pidetystä yksityiskohtaisesta normiohjauksesta taloudellisiin ohjauskeinoihin, vapaaehtoisuuteen ja joustaviin mekanismeihin. Tämä trendi on sidoksissa laajempaan poliittiseen muutokseen, jossa valtion ohjauksen sijasta luotetaan vapaisiin markkinoihin ja deregulaatioon (Ellerman ym. 2010; Sairinen 2000, 23). Erityisesti EU:n ympäristöpolitiikkaa on syytetty liian yksityiskohtaisesta säätelystä, jonka symboliksi takavuosina nousi kurkkujen käyryyttä säätelevä ”kurkkudirektiivi”. Direktiivistä tuli yleiseurooppalainen vitsi, minkä vuoksi unioni päätti luopua siitä parantaakseen lainsäädäntönsä mainetta. Ainakin ympäristölainsäädännön osalta maine on kuitenkin yhä kyseenalainen, koska kansan suuhun ovat jääneet tarinat grillaus- ja tervanpolttokielloista, vaikka ne olivat pelkkiä uutisankkoja.

Normiohjauksesta käytetään myös englanninkielistä *command and control*-nimitystä, joka kuvaa ohjauskeinon ongelmia. Normiohjausta pidetään saneluna ylhäältä alaspäin ja myös epädemokraattisena menetelmänä, koska se siirtää sekä ongelman että päästörajojen määrittelyn poliitikoilta asiantuntijoille. Lisäksi normiohjaus on tietyllä tavalla tehotonta, koska päästörajat alittaneilla saastuttajilla ei ole kannustimia vähentää päästöjään edelleen. Normiohjauksen rinnalle alettiin kehitellä joustavampia ohjauskeinoja, joista EU:ssa merkittävimmäksi nousi päästökauppa (Ellerman ym. 2010). Normiohjaukseen kohdistuvasta kritiikistä huolimatta ympäristöhallinnon asiantuntijat puolustavat sitä. Normiohjausta pidetään tehokkaana sen pakottavuuden ja selkeyden vuoksi. Lisäksi päästörajoja voidaan tiukentaa ennustettavasti, joten myös normiohjaus voi olla progressiivista. (Sairinen ym. 2005). Ilmeistä on, että normiohjaus ei poistu kokonaan koskaan, vaan päästörajat vähintään täydentävät muita ohjauskeinoja. 2000-luvulla EU:n ympäristöpolitiikassa ollaan joka tapauksessa yhä selvemmin painotettu markkinaperusteisia taloudellisia ohjauskeinoja normiohjauksen rinnalla ja sijasta. Markkinaperusteisten ohjauskeinojen tarkoitus on sisällyttää tuotteiden hintoihin niiden ympäristövaikutukset eli laittaa saastuttajat maksamaan ensimmäisen ympäristöohjelman periaatteiden mukaisesti.

Ensimmäinen todella merkittävä yritys toteuttaa taloudellisia ohjauskeinoja oli unionin laajuisen hiiliveron suunnittelu 1990-luvulla.

Vero otettiin käyttöön monissa jäsenmaissa, kuten Alankomaissa, Tanskassa Ruotsissa ja Italiassa, mutta unionin kattavaa päätöstä ei lopulta kyetty tekemään (Vehmas 2002). Yhteisen hiiliveron kariuduttua EU ryhtyi kehittelemään muita markkinaperusteisia ohjauskeinoja. Näistä merkittävimäksi nousi päästökauppa, joka syrjäytti hiiliveron unionin tärkeimpänä taloudellisena ohjausvälineenä (emt, 50). Päästökauppa otettiin käyttöön vuoden 2005 alussa. Päästökaupan houkuttelevuus perustui siihen, että yritys voi tehdä rahaa vähentämällä päästöjään ja myymällä tarpeettomaksi jääneet päästöoikeudet. Lisäksi järjestelmän uskottiin ohjaavan päästövähennykset maksimaaliseen kustannustehokkuuteen, koska jokainen yritys joutuu punnitsemaan, kannattaako vähentää päästöjä vai ostaa päästöoikeuksia. Päästöjä vähentävä mekanismi perustuu siihen, että päästöoikeuksia jaetaan vähemmän kuin nykyiset päästöt ovat.

Päästökauppaa on kritisoitu muun muassa siksi, että sähköyhtiöt ovat siirtäneet ilmaiseksi saamansa päästöoikeudet sähkön hintaan ja saaneet näin miljardien ylimääräiset voitot (ns. Windfall-voitot) kulluttajien kustannuksella. Päästökaupan suurimmaksi ongelmaksi on kuitenkin koitunut se, että päästöoikeuden hinta on erittäin riippuvainen talouden suhdannevaihteluista. Nykyisen talouslaman seurauksena päästöoikeuden hinta on alkanut lähestyä nollaa, minkä vuoksi koko päästökauppa on menettänyt ohjausvaikutuksensa. Toisaalta ilmastokannalta on samantekevää vähenevätkö päästöt talouslaman vai päästökaupan vuoksi.

Päästökaupan ongelmien vuoksi on alettu uudelleen herätellä ajatusta EU:n laajuisesta hiiliverosta. Esimerkiksi Alexander Stubb ehdotti hiiliveroa vuonna 2010 (EK 2010), ja viime aikoina vaatimukset hiiliveron puolesta ovat vahvistuneet entisestään. Yksi äänekkäimmistä veron puolestapuhujista on ollut EU:n entinen ilmasto- ja energia-asiantuntija Dieter Helm (2012). Hänen mukaansa hiiliveron etu päästökauppaan verrattuna on, että veron ohjausvaikutus säilyy myös laskusuhdanteiden aikana. Vero on myös yksinkertaisempi ja helpommin hallittava järjestelmä kuin päästökauppa ja tarjoaa yrityksille helpommin ennustettavan tulevaisuuden. Ilmeistä kuitenkin on, että EU ei ohjausvaikutukseltaan merkittävästä hiiliverosta kykene päättämään, ellei ympäristöveroasioita siirretä määräenemmistöllä päätettäväksi.

Nykyisessä järjestelmässä kaikkien kahdenkymmenen kahdeksan jäsenmaan tulee päättää veroasioista yksimielisesti, mikä tekee merkittävistä veropäätöksistä käytännössä mahdottomia. Myös teollisuus vastustaa hiiliveroa ja on jo lobannut ankarasti sitä vastaan.

Suomi Euroopan unionin ympäristöpolitiikassa

Suomen EU-jäsenyyden aikana ympäristöpolitiikan asema on vahvistunut unionissa huomattavasti. Vielä Suomen jäsenyysneuvotteluiden aikoihin 1990-luvun alkupuolella ympäristöasiat eivät olleet merkittävä tekijä. Ympäristöliikkeet vastustivat Suomen liittymistä unioniin, koska EU:ta pidettiin ympäristöstä piittaamattomaan talouskasvuun tähtäävänä liittona. Unioniin liittymisen pelättiin romuttavan kansallisen korkean tason ympäristölainsäädännön ja siirtävän päätöksenteon ylikansallisille elimille. Kun Suomessa järjestettiin kansanäänestys unioniin liittymisestä, juuri kukaan ei äänestänyt liittymisen puolesta ympäristösyistä, mutta seitsemän prosenttia vastustajista mainitsi ympäristön yhdeksi syyksi. (Sairinen ja Lindholm, 2006.)

Pian unioniin liittymisen jälkeen asetelmat kääntyivät pääläelleen. Unionin ympäristöpolitiikka osoittautui myös Suomen kannalta erittäin merkitykselliseksi: elinkeinoelämä oli pahasti aliarvioinut ympäristöpolitiikan vaikutuksen Suomelle. Myös ympäristöliikkeet muuttivat mielipidettään huomatessaan, että unionin jäsenenä oli mahdollista edistää monia asioita, jotka olivat aikaisemmin olleet mahdottomia. Erityisesti luonnonsuojelupolitiikka sai uutta puhtia Suomessa EU:n ansiosta: ilman EU:n luonnon moninaisuutta tukevaa Natura 2000-ohjelmaa olisi ollut vaikeaa edistää kunnianhimoisia luonnonsuojeluohjelmia. Vastareaktiokin oli tosin ankara: maanomistajat jättivät MTK:n tukemana yli neljätoistatuhatta Natura-esitykseen kohdistuvaa valitusta, mikä halvaannutti ympäristöministeriön toiminnan pitkäksi ajaksi (Sairinen 2000).

Onko EU-jäsenyys heikentänyt vai vahvistanut Suomen ympäristönsuojelua? Välittömästi jäsenyys johti jätelain, geeniteknikkalain ja ilmansuojelusäädösten tiukennuksiin sekä nopeutti ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain hyväksymistä. Kriittisestä näkö-

kulmasta EU:n jäsenyys on johtanut siihen, että EU:n miniminormit on nähty Suomessa maksimilainsäädäntönä. Ilmeisesti on kuitenkin niin, että EU:n ulkopuolellakin Suomi olisi joutunut mukailemaan eurooppalaista lainsäädäntöä. Näin on käynyt ainakin Norjassa (Hovden 2004). Suomen yhdeksi erityismeriitiksi tosin voidaan lukea, että Suomi otti käyttöön hiilidioksidiveron ensimmäisenä maailmassa vuonna 1990 (Vehmas 2002, 7). Tämänkaltaisten kansallisten saavutusten hankkiminen on unionin jäsenenä vaikeaa.

EU:n jäsenyyden alkuvaiheessa Suomeen kohdistui odotuksia liittyä muiden ympäristöpoliittisten edelläkävijöiden joukkoon, joita olivat Saksa, Hollanti, Tanska, Itävalta ja Ruotsi. Suomen ympäristöpolitiikka kuitenkin näyttäytyi alkuvaiheessa passiivisena: vaikka edelläkävijöiden aloitteisiin suhtauduttiin positiivisesti, ei oma politiikka ollut erityisen aktiivista. Pikemminkin Suomi piti omista kansallisista taloudellisista eduistaan tarkasti huolta, vaikka elinkeinoelämän edustajat kotimaassa usein väittivät ympäristöministerien ajavan enemmän ympäristön kuin isänmaan etua. (Lindholm 2002.) Erityisesti komission ympäristöpääajaoston virkamiehet näkivät Suomen ympäristöpolitiikan passiivisena, varauksellisena ja jopa jarruttavana 2000-luvun puolivälissä. Kun kartoitimme yhdessä Rauno Sairisen ja Mikael Hildenin (2006) kanssa komission näkemyksiä Suomen politiikasta, saimme yllättävänkin kriittisiä näkemyksiä: Suomea moitittiin sekä passiivisuudesta että oman teollisuuden etujen häpeämättömästä edistämisestä yhteisen ilmastopolitiikan kustannuksella.

Miten sitten Suomen kannasta EU:n ympäristöasioihin päätetään Helsingissä? Suomen ympäristöpolitiikkaa on kiitelty tempoilemattomuudesta. Suomella on yksi yhteinen kanta Brysselissä, johon voi luottaa. Suomi ei myöskään esitä moraalisia argumentteja ympäristönsuojelun puolesta vaan pitäytyy teknisissä ja taloudellisissa asioissa. Tämä on mahdollista, koska Suomi valmistelee yhteisen kannan laaja-alaisissa sektorikohtaisissa valmistelujaostoissa. Käytännössä asiat kuitenkin valmistellaan suhteellisen pienen virkamiesjoukon keskuudessa epävirallisissa verkostoissa (Lindholm 2002). Ympäristöjärjestöt eivät useinkaan ole kenneet ottamaan uskottavasti kantaa ympäristöasioihin, koska tiedot valmisteltavista asioista julkistetaan myöhäisessä vaiheessa. Kotimaisten ympäristöjärjestöjen rooliksi jääkin usein eurooppalaisen kat-

tojärjestön EEB:n kantojen toistaminen kotimaassa, koska resursseja ei muuhun ole.

Pohdintaa

On sinänsä hämmästyttävää, että EU on pystynyt kunnianhimoiseen ympäristöpolitiikkaan, kun otetaan huomioon jäsenmaiden suuret erot poliittisessa kulttuurissa, arvoissa, ilmastossa ja luonnonolosuhteissa. Ympäristöpolitiikalla on kuitenkin taipumus jäädä taloudellisten intressien jalkoihin laskusuhdanteiden aikana – vastaavasti noususuhdanteiden aikana voidaan tavoitella hyvinkin kunnianhimoista ympäristöpolitiikkaa. Myös EU:n ympäristöpolitiikassa talouden vaihtelut näkyvät: suhteellisen pienikin lama 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa sammutti ensimmäisen ympäristöohjelman aikaiset idealistiset toiveet (Hey 2004), mutta 1980-luvun lopun noususuhdanne nosti EU:n ympäristöpolitiikan ennennäkemättömän kunnianhimoiseksi.

EU:n työllisyystilanne kuitenkin huononi 1990-luvulla: työttömyysaste nousi tuolloin yli kymmeneen prosenttiin. Tämä vaikutti suuresti ympäristöpolitiikan luonteen muuttumiseen. Enää ei ollut helppoa, eikä mahdollistakaan, ajaa sellaisia ympäristöpoliittisia lakeja, jotka vaarantaisivat työpaikkojen säilymisen. Ympäristöpolitiikassa omaksuttiin win-win-periaate: ympäristöpolitiikan ja talouspolitiikan tuli tukea toisiaan, eikä olla toisilleen vaihtoehtoja (Barnes ja Barnes 2000, 10–12).

EU:n ympäristöpolitiikalla on muitakin rajoitteita kuin talouden vaihtelut. Ympäristönsuojelun korkea taso ja jäsenvaltioiden voimakas sitoutuminen näihin tavoitteisiin ei ole aina poliittisesti mahdollista, koska säästösten implementoinnin kustannukset nousevat korkeiksi ja epäonnistumisen riski liian suureksi. Korkeiden suojeluvaatimusten esittäminen voi olla poliitikoille kannattavaa, koska ympäristönsuojelu nauttii kansalaisten suurta kannatusta, mutta pitkällä aikavälillä pelkkä retoriikka nakertaa koko ympäristöpolitiikan uskottavuutta. Tavoitteiden asettaminen vaatimattomammalle tasolle voi olla poliittinen riski, mutta lisää jäsenmaiden sitoutumista tavoitteisiin ja mahdollistaa ympäristöstandardien tiukentamisen tulevaisuudessa. On arveltu, että

laajentuneessa EU:ssa tavoitteet jäävät vaatimattomiksi monien kompromissien tuloksena, ja jäsenvaltioiden sitoutuminen on silti heikkoa. (Barnes ja Barnes 2002, 12–23.)

EU:n ympäristöpolitiikkaa tutkittiin suhteellisen paljon 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. 2010-luvulla tutkimus on kuitenkin ollut vähäistä. Tällä hetkellä on epäselvää, kykeneekö kahdenkymmenkahdeksan jäsenen EU olemaan samankaltainen ympäristöpolitiikan johtotähti kuin kolmena aikaisempana vuosikymmenenä.

LÄHTEET

- Barnes, Pamela ja Barnes, Ian G. 2002. *Environmental Policy in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- EK. 2010. *Stubb ehdottaa EU:lle hiiliveroa*. Elinkeinoelämän keskusliiton ympäristöfoorumin kevätkokouksen aineistoja 28.4.2010.
- Ellerman, Denny ja Convery, Frank ja de Perthuis, Christian. 2010. *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helm, Dieter. 2012. *The Carbon Crunch: How We're Getting Climate Change Wrong – and How to Fix It*. New Haven: Yale University Press.
- Hey, Christian. 2005. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. Teoksessa *EU Environmental Policy Handbook*. <http://home.cerge-ei.cz/richmanova/upces/Hey%20-20EU%20Environmental%20Policies%20A%20Short%20History%20of%20the%20Policy%20Strategies.pdf>
- Hovden, Eivind. 2004. Norway: top down Europeanization by fax. Teoksessa Jordan, Andrew ja Liefferink, Duncan (toim.), *Environmental policy in Europe: The Europeanization of national environmental policy*. New York: Routledge.
- Ikonen, Heikki ja Kivimäki, Antti. 2006. *Suuri harppaus: miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Helsinki: Edita.
- Järvinen, Laura. 2004. *Parantaako EU ympäristön? Laajentuneen EU:n ympäristöpolitiikka*. Helsinki: Sitra.

- Kautto, Petrus ja Heiskanen, Eva ja Melanen, Matti. 2001. *Pyrkimys ympäristömyönteisiin tuotteisiin*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Komissio. 2007. *Komission vihreä kirja, annettu 28. maaliskuuta 2007, markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten* [KOM(2007) 140 lopullinen].
- Lindholm, Arto. 2002. *Finland in EU Environmental Policy*. Helsinki: Edita ja Ministry of the Environment.
- Sairinen, Rauno 2000. *Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen sarja A:27. Helsinki: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno ja Lindholm, Arto. 2006. Ympäristöpolitiikka: pragmaattinen ja passiivinen edelläkävijä. Teoksessa Raunio, Tapio ja Saari, Juho (toim.), *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 140–180.
- Sairinen, Rauno, Hilden, Mikael ja Lindholm, Arto. 2005. *Taustaselvitys EU:n epävirallista ympäristöministerikokousta varten*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Vehmas, Jarmo. 2002. 'Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan': Suomen ympäristöperusteisen energiaverotuksen rekonstituutio 1993–96. Acta Universitatis Tamperensis 861. Tampere: Tampere University Press.

Eurooppalainen nuorisopolitiikka

KARI PAAKKUNAINEN

Policy: nuorisoa varten vai sen kanssa?

1960-luvun nuorison epäjärjestys ja kansalaisyhteiskunnan herääminen, sitä seuranneet viralliset nuorisoaktiivien kohtaamiset ja nuorisopolitiikan institutionalisoitumisaallot heijastuivat myös yhteistyö-Euroopan tasolla. Talousyhteisö EEC mobilisoi nuorisopoliittisen kollokviumin ja Euroopan neuvosto (EN) perusti Youth Center -koulutuskeskuksen Strasbourgissa. Yhdistyneiden kansakuntien nuorisovuosi 1985 ja Euroopan demokratisoituminen 1990-luvun taitteessa ovat myös eurooppalaisen nuorisopolitiikan murroksia. Kaikki nämä ovat vaikuttaneet eurooppalaiseen Youth work/policy -viitekehykseen. Sen on koettu ”kaatuvan” monien muiden politiikkasektoreiden päälle tai vastuiden varaan. Nämä kentät ovat usein myös epävirallisia, eivätkä ne liity vain hallitusten välisiin tai laajentuvan Euroopan unionin toimiin. Myös organisoidun kansalaisyhteiskunnan, asiantuntijuuksien ja ei-hallitusten väliset yhteistyösuhteet ovat jatkuvan väännön kohteena nuorisopolitiikan areenoilla.

Politiikkatoimia EU:ssa ja EN:ssa ryydittävät asiakirjat kohdistuvat nuorisoon, sen puolesta, mutta ne toteutuvat asiakirjaretoriikan mukaan usein myös yhdessä nuorison kanssa. Nuorison omasta toimijuudesta on puhuttu pitkään. Poliitiikan määrittelijät jahkaavat myös siitä, missä määrin nuorten yhteiskunnalliset elinolot, ehdot ja ongelmat ovat yhteisiä, vaikka viimeistään 2000-luvun taitteen globaalit kohtalonyh-

teydet ovat antaneet tilaa nuorisopolitiikan (puhetavan) konvergenssille ja yhteisille sosiaalisille paineille. Silti erilaisilla nuorisokulttuurisilla konteksteilla on oma paikkansa nuorisopolitiikan ja -työn keinoissa ja räätälöidyissä sovelluksissa. Sama monimielisyys nuorisopolitiikan kriittisessä harkinnassa koskee sen tuloksia ja vaikutuksia yhteiskunnassa: ovatko ikävät sosiaaliset erot Euroopassa nuorisoryhmien välillä nyt suuremmat vai pienemmät kuin 1980-luvulla?

Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston valtavirta, demokratia ja viitekehys

Varsinkin vuodesta 2005 lähtien virallinen eurooppalainen nuorisopolitiikka on perustunut yhteisiin foorumeihin ja kevyitä institutionaalisia ja normatiivisia muotoja saaneisiin verkostoihin Euroopan unionissa ja sen ja Euroopan neuvoston välillä. Diplomatian ja kehitystyön tasolla tunnustettuun europolitiikkaan liittyvät kansallisvaltioiden nuorisohallinnon ja nuorten kansallisten yhteistyöelinten ja asiantuntijoiden ohjelmat ja yhteistyö. Euroopan laajasti mieltävä EU:n ja EN:n yhteistyö ja ajatus yhteisestä eurodemokraattisesta uusien sukupolvien missiosta ovat osa EU:n naapuruuspolitiikkaa, *Youth Policy Frameworkia*.

Myös Euroopan nuorisofoorumi (European Youth Forum YFJ 2014) reagoi EU-politiikan ratkaisuihin ja vaikuttaa nuorisopolitiikkaan. Se on sadan kansallisen nuorisokomitean ja kansainvälisten järjestöjen perustama kansainvälinen nuorisojärjestö, jonka etupolitiikan päämääränä ovat nuorten etujen mukainen Euroopan rakentaminen yhtä lailla EU:ssa, EN:ssa kuin Yhdistyneissä Kansakunnissakin (YK). Jo tämä demokraattisten parhaiden osallisuuskäytäntöjen ja kasvatuksen visio osoittavat, että EU:n nuorisopolitiikka ei toimi direktiivien ja sitovien päätösmenettelyjen keinoin, vaan turvautuu ns. avoimen koordinaation (Open Method of Cordination, OMC) horisontaaliseen yhteistyöhön, ohjelma- ja tutkimuspohjaiseen konsultaatioon sekä kumppanuusyhteistyöhön ja -projekteihin. Innokkaimmat mukana olevat uskovat vahvasti tiedolla johtamiseen ja (parhaiden) käytäntöjen ja kokemusten vaihtoon nuorisopolitiikan kentällä.

Vaihtuvien EU:n puheenjohtajamaiden puolivuotiskausien aikana kansallisten ministeriöiden seniorivirkamiehet tapaavat toisensa ja purkavat poliittisen ohjelmaretoriikan ja käytännön nuorisotyön kuluja. Näin he pähkäilevät realistien ja raadollisen nuoriso-ongelman ja -politiikan ja toisaalta yhteisten toimenpidekokonaisuuksien, nuorisopolycyn, epävarmaa suhdetta ja jännitettä. Nuorisoministerien positiot toimeenpanossa ja valmistelukokouksissa ovat keskiössä – molemmissa eurooppalaisissa nuorisopolitiikan koordinaatioissa ministeritapaamiset ja -kokoukset ovat ohjelmadokumenttien rinnalla myös symbolisia merkkiapaaluja. EU:ssa virkamiesvastuut Directors General for Youth -ryhmässä ovat myös vahvan operationaalisia ja rutinoituneen valmisteluverkoston ydintapaamisia. EN:ssa hallitusten nuorisoedustajat tapaavat vähintään kahdesti vuodessa: CDEJ:ssä (Inter-Governmental Steering Group for European Co-operation in the Youth Field) agendalla on myös hajanaisen policykentän tietoa jäsentävä kokousrutiini. Lähellä eurooppalaista nuorisopolitiittista eliittiä vaikuttava arvioijaprofessori Howardson (2011, 140) kiteyttääkin, että eurooppalaisen ohjelmayhteiskunnan puitteet ovat pitkälle näiden ”yhteen ääneen harkitsevien moottoreiden” luomien prioriteettien varassa – kun päämääränä on eteneminen kohti koherenttia ja integroitua maanosan nuorisopolitiikkaa.

Kosmopoliittinen oppi

Eittämättä eurooppalaisilla nuoriso- ja harjoitteluvaihto-ohjelmilla, foorumeilla, kehittämiskeskustelua stimuloivilla indikaattoreilla, seminaareilla ja nuorisopolitiikan ja -työn arviointi-interventioilla on ollut huomattava merkityksensä nuorten kansalaisten osallistumisarjen, Eurooppa-kontaktien ja nuorisotyön kannalta. Aktiviteetit ovat rikkoneet kansallisia itsestäänselvyyksiä ja parhaimmillaan nuoret eurooppalaisesti kansalaisryhmät ovat löytäneet uusia arvosteluperusteita elämäntavalleen, poliittisille inspiraatioilleen, kosmopoliittisille opeilleen ja nuorisotyön kulttuurisille muodoille. He ovat kohdanneet globaaleja kysymyksenasetteluja ja ylikansallisen oppimisen iloja ja taakkoja. He ovat osanneet luopua kansallisista, globaalille ekologiselle politiikalle kylmistä tai

kylmän sodan ajan joko–tai–poliitikoista ja antautuneet eurooppalaiselle politikoinnille, oppimisille ja hybrideille eurooppalaisille ratkaisuille (vrt. Palosen artikkeli tässä teoksessa). Vaikka nuorisopolitiikan verkostot eivät juuri käytä unionin muodollista valtaa, nuorisoryhmät ja politiikkafraktiot ovat tunnistanee eurooppalaisia mahdollisuuksia, kohdanneet EU:n politiikan monenlaisia ei-tavoiteltuja vaikutuksia sekä politisoituneet radikaalimpien ratkaisujen tai muiden toimintakenttien suunnassa.

Esimerkiksi suomalainen nuorisopoliittinen hallinto, ylikansalliset kumppanuudet ja projektit ovat (EN 1989 ja EU 1995) kasvaneet kiinni aivan uudenaikaiseen euromaisemaan ja -resursseihin. Tämä kulttuuri eroaa selvästi 1980-luvun valtiollistuneen nuoriso- ja ulkopoliitiikan kansallisesta hyvinvointimallista ja Kekkonen ja Koiviston ajan YYA-sopimushenkisistä virallisista nuoriso(valtuuskunta)vaihtosopimuksista. Silti liberaali ja kirjavissa politiikkakokonaisuuksissa aikamme ongelmia tunnistava toimintakulttuuri jää monien arvostelijoiden mielestä nuorten enemmistölle, vahvoille kansalaisliikkeille ja hyvinvointiyhteiskunnan toimintatapoihin tottuneille vieraaksi ja muodolliseksi – lupauspuheeksi ilman tekoja. *Lip service* -termin kuulee usein Brysselin ja Strasbourgin Youth policy -tapaamisissa sekä tutkijaseminaarien käytävillä. Ohjelma- ja hankedokumentit, erilaiset indikaattorit ja nuorten ”kuulemiset” koetaan osaksi liberaalin ja yrittävän työmarkkinakansalaisen konsultaatiota ja kasvattamista. Poliittisia nuorten oikeuksia, yhteiskunnallisia (tulonjako)rakenteita ja ongelmakokemuksia ei suosituspäätöksissä käsitellä, eikä niissä rakenneta poliittisesti virittävää vastakkainasettelua esimerkiksi eurooppalaisen sukupolvipoliitiikan termein.

Uusi kielipeli ja proseduuri

Erilaiset toiminnan prioriteetit ja niiden rahoitustavat vaihtuvat EU:n strategioiden ja ohjelmakausien mukaan. Usein nämä kansalaisten ja eri kulttuurien tasa-arvoisuutta ja rinnakkaineloa, kestävä kehitystä, nuorisotyötä, epävirallista ja epämuodollista elämänkestävää oppimista, harjoitteluohjelmia, nuorisotutkimusta ja nuorisopoliittista rakennetta edistävät kehykset (*frameworks*) limittyvät toistensa ja periodien väliin.

Samalla uskotaan komission laajemman politiikan ja ohjelmien aikaansaamaan yhteiseen vipinään (koheesioon) ja ohjelmissa ajettavien arvojen, kuten sosiaalisen voimaannuttamisen (*empowerment*) ja inklusion, levittämiseen (*dissemination*). Monien yhteiseksi määriteltyjen arvojen, kuten sukupuolisen tasa-arvon, ajaminen EU:ssa ja sen nuorisopolitiikassa merkitsee sen valtavirtaistamista (*gender mainstreaming*).

Tällöin valtavirtaistettava arvoteema ei ole EU:n retoriikan mukaan itseisarvoinen tavoite, vaan strategia, jolla tavoitellaan *myös* tyttöjen ja poikien välistä tasa-arvoa. Virtaistamisen kielikuva pyrkii liittämään yhteen kaikki EU:n omat ja jäsenmaiden politiikat: ohjelmat, kansallisen osaamis pääoman ja rakennerahastot liittyivät ne sitten nuorisotyöhön, työllistämiseen, sosiaalipolitiikkaan, terveyteen tai kuluttajien asemaan. Samoin pyritään tarkastelemaan ja arvioimaan tasa-arvopolitiikan ja nuorten ikäryhmäpolitiikan vaikutuksia (*impact assessment of policies*) sekä korjaamaan ja kehittämään tilastoja ja indikaattoreita vastaamaan sosiaalisten ryhmien olosuhteiden ja osallisuuden tunnistamista. Näitä tehtäviä seuraavat harjoitteluohjelmat, joilla tarvittavia policy-vaikuttavuutta tutkivia ekspertiisejä kasvatetaan euro- ja kansallisella tasolla.

Nuorisopolitiikassa korostetaan nuorisokentän yhteistyön vapaaehtoisuutta ja EU:n jäsenvaltioiden partnereiden autonomiaa ja erilaisia olosuhteita kunnioittavaa periaatetta. Silti esimerkiksi kansallinen Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015 (OKM 2012:6) on tiedolla johtamisen toiminta-ajatuksessaan, strategioissaan ja prioriteeteissaan lähellä EU:n päätöslauselmaa nuorisoalan euroyhteistyön puitteista 2010–2018 (EU 2009/C 311/01). Myös valtioneuvoston ohjelman valmistamisesta ja arvioinnista vastaava Valtion nuorisoneuvosto (NUORA) on esisijaisesti asiantuntijaelin ja 2000-luvun hankalissa talousoloissakin se on sitkaasti yrittänyt luoda tietopohjaa ja indikaattoreita nuorten elinolojen seuraamiseksi ja jopa lapsia ja nuoria koskevan hallituksen ratkaisujen ja ohjelmapolitiikan vaikuttavuuden arvioimiseksi. ”Luontevimmassa poliittisessa yhteisössään” Euroopan unionissa suomalaispartneri haluaa olla aktiivinen ja aloitteellinen – mille antaa terää arvio Suomen nuorisopoliittisista tavoitteista, jotka ylittävät unionin tasot (OKM 2012:6, 6). Monia ekososiaalisia painoja sisältävään Suomen hallitusohjelmaankin (Valtioneuvoston kanslia

2011) kirjatut etsivän nuorisotyön, nuorten työpajatoiminnan, monialaisen viranomaisyhteistyön sekä muiden arjenhallintaa parantavien toimenpiteiden tavoitteet ovat kansallisen ohjelman karaistuneita osia, ja niitä propagoidaan Euroopan unionin ohjelmarakenteissa päämääränä se, että jokainen nuori pääsisi koulutukseen ja työelämään.

Kansalliset ja EU:n ohjelmat elävät harmonisessa suhteessa – ne ”reagoivat” ja muokkaantuvat yhdessä. Toisaalla erityisesti Eurooppa-neuvoston talous- ja työllisyysstrategia vuoteen 2020 on relevantti nuortenkin maailmassa, sillä nuorisodiplomatiassa strategia ladataan ”älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun” arvotermein (OKM 2012:6, 49–50). Toisaalta EU:n komission konsultaatiota ja jäsenmaiden nuorisopolitiikkoja maakohtaisin suosituksin rydyttävä kolmen vuoden välein toteutettava Nuorisoraportti rakentaa auktoriteettiaan näyttöön perustuvalla (*evidence based*) tiedonhankinnalla ja sen mukaisella politiikkaevaluaatiolla. Komission nuorisoraportit täydentyvät neuvoston yleisillä maakohtaisilla suosituksilla nuorten ja viime vuosina juuri (pitkäaikais)työttömien tilanteen parantamiseksi.

Niissä arvostetaan pohjoisen Suomen nuorten osaamisen, nuorisotakuun ja oppisopimiskoulutuksen kaltaisia erityistoimia ja muistutetaan hallituksen talouden tasapaino- ja kestävyysohjelmien sitoumuksista (Eurooppa-neuvoston suositus 2013). Eurooppa 2020 -strategiaan nivoutuu myös Nuoret liikkeellä (Youth on the move) -lippulaivahanke, jonka fokus on koulutuksen ja opetuksen laadussa sekä opiskelijoiden ja harjoittelijoiden liikkuvuudessa. Euroopan neuvoston puolelta mukaan tulevat monet lasten ja nuorten oikeudet, demokratian opiskelu sekä pitkäaikaispäättös epävirallisen, elinikäisen ja arkioppimisen tunnistamisesta ja tuesta. Uusi fokus ja poliittista latausta laajemmassa Eurooppa-kontekstissa saanut kokonaisuus on lasten ja nuorten kanalta Euroopan köyhyyden torjuntafoorumi (syrjäytymisen ehkäisy).

Suomalainen ”elinoloyksikkö” kasvaa eurotermein

Nuorisoyhteistyön puitejulistus 2010–2018 (Euroopan Unioni 2009) jakaa Suomessakin 1990-luvulta saakka vahvasti tunnistetun tuskan siitä, miten monille hallintosektoreille ja ohjelmiin jakautuneet nuoriso-

ongelmat ja poliittis-hallinnolliset ratkaisuvastuut saataisiin yhteiseen vastuulliseen käsittelyyn ikään kuin nuorten omana tulosvastuullisena ”elinoloyksikkönä”. EU:n vastaavassa viitekehyksessä seurataan ”kaksita-hoista lähestymistapaa”. Ensinnäkin kehitetään innovatiivisessa henges-sä nuorisosalalla toteutettavia erityisaloitteita eli politiikkoja ja toimia, joissa kohdataan nuorisotyön kenttiä, kuten epävirallinen oppiminen, osallistuminen, vapaaehtoistoiminta, nuorisotyö, liikkuvuus ja nuoriso-tiedotus. Toisaalta pyritään järeämpiin ja sosiaalis-taloudellisia päättä-jiiä vastuullistaviin toimiin ”valtavirtaistamisaloitteilla”. Silloin on kyse rujoistakin rakenteellisista ongelmista, joista osataan ainakin kirjoittaa yleisillä uudistuvan avoimen koordinaatiomenetelmän haaste- ja mah-dollisuuskielellä (esimerkiksi EU:n nuorisoraportit 2009 ja 2012). Huo-mattava osa nuorista elää oloissa, joissa todentuvat nuorisotyöttömyys, koulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen osallistumattomien osatto-muus, köyhyys, alhainen osallistuminen ja edustus demokratiaprosessissa sekä monet terveysongelmat.

Samalla tunnistetaan talouden laskukaudet (2008–) ja sen erityisen haitalliset pitkäaikaisvaikutukset elämänhallintaongelmien kanssa pai-nivien nuorten keskuudessa. Ohjelmien sosiaalinen prioriteetti tasapai-notetaan puheella nuorten välttämättömästä omasta solidaarisuudesta. Myös edellä mainittu puitejulistus on omalla tavallaan realistinen ja sosiaalisesti kohtelias uusien eurooppalaisten sosiaalisten ja sukupol-vittaisten jakojen edessä. Nuoriin investoimisen ja ”jokainen nuori on voimavara” -puhetapa – missä manageriaalisesti lasketaan hyvinvointi-vaikutuksia ja säästöjä sosiaalikustannuksissa – täydentyy erityisen huo-no-osaisten huomioinnilla, voimaannuttamiskeinoilla ja hallinnonalo-jen yhteistyön painavilla läpilyövillä sitoumuksilla, intersektioideoilla (valtavirtaistaminen yli hallintorajojen). Syrjäytymishuoli on noussut ohjelmateksteissä sukupuolten tasa-arvon rinnalle. Monet toiveikkaas-ti Euroopan unioniin suhtautuvat nuorisopolitiikan toimijat lukevat näitä diplomaattisen sosiaalisia dokumentteja vakavasti ja antavat näin konkreettista sisältöä esimerkiksi lasten sosiaalisten oikeuksien, hyvin räätelöityjen marginaalihankkeiden virittämiseksi sekä kestäväen kehi-tyksen ideoiden yhdistämiseksi sosiaaliin ohjelmasovelluksiin.

Konsulttien demokratia: jatkuva jäsenNELTY vuoropuhelu?

Nuorten oikeus osallistua unionin nuorisopolitiikkojen laatimiseen yhdessä nuorisojärjestöjen ja tutkijoiden kanssa käytävän ”jatkuvan jäsenNELlyn vuoropuhelun” (*structured dialogue*) avulla on noussut nuorisokentän tiedonpolitiikan ja osallistumisen työlääksi yritykseksi ja vaikeaselkoisen poliittisen käytännön testiksi. Tämän jäsenNELlyn vuoropuhelun keskeinen tukijalka on ”tiedon keruu ja näyttöön perustuva nuorisopolitiikka”. Taustalla on kunnianhimoinen mutta ainakin toistaiseksi aika lailla harmiton puhetapa tutkimusevidenssiin perustuvasta nuorisopolitiikasta, siis kansallisesti artikuloidusta tiedosta, indikaattori- ja vaikuttavuusarvioinnista ja tiedon levittämisestä päätöksenteon eri tasoille ja hallinnon rajojen ylitse. Näyttöön perustuva tieto ja parhaat käytännöt voisivat näin olla oikea-aikaisia ja asianmukaisia politiikan käsisvarsia. Samalla ne tarjoaisivat korrektaa tietoa elinolosuhteista, nuorten arvoista ja asenteista ja vaikuttavista politiikkakeinoista. ”Vastavuoroisen oppimisen” ohjelmamotto on hyvien käytäntöjen tunnistamisen ja niistä oppimisen laajempi sovellus, mikä koskee kaikkia partnereita ja paikallisiakin nuorisotyön innovaatioita.

Kentän oivallinen paradigma on Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston (EU-CoE youth partnership) yhteinen Euroopan nuorisopolitiikan tietokeskus (European Knowledge Centre of Youth Policy, EKCYP). JäsenNELty vuoropuhelu muodostuu joukosta opetus- ja harjoittelusessioita, temaattisia tutkijaistuntoja, nuorisotyöntekijöiden, -poliitikkojen ja -johtajien, asiantuntijoiden ja temaattisten tutkijaverkostojen työtapaamisia, joissa organisaation mobilisaatio, tieto ja levittäminen perustuvat nuorekkaasti webbisivustokumppanuuteen ja julkaisuihin (EU-CoE youth partnership 2014). Taustalla on laajempi yhteyshenkilöverkosto ja oma tutkijapooli, EU:n laajuinen ”analysointikapasiteetti” (Eurydice) ja editoitavat indikaattorisovellukset (esim. European union: Dashboard of youth indicators 2012). Toiminnalla ei ole kuitenkaan kunnollisia resursseja, ja se on epävakaata, vapaaehtois-henkistä ja toimii pitkälle valtioiden matkustusresurssien varassa; luja, akateemiset kriteerit täyttävä tutkimusjulkisuus tai poliittisen keskustelun foorumi puuttuvat.

Nuorisopolitiikan tietokeskuksen kokemusten lisäksi unionin pyrkimyksenä on vertaisoppimisen kehittäminen ja EU:n vaihtuvien puheenjohtajamaiden teemakohtaiset vastuut puolen vuoden sykleissä. Juuri tämä kiertävä vastuu on EU:n ”jäsennellyn vuoropuhelun” keskeinen toimintaperiaate ja samalla näkyvästi sen heikko lenkki. Tällöin jäsennelty dialogi avataan eri puolille Eurooppaa ja se syvennyy temaatistisesti ja aikalaistarpeiden mukaisesti – kunkin jäsenmaan vielä tarkentaessa teeman käsittelyä oman ideointivaransa ja aikataulunsa mukaan. Ensimmäinen syklin teema tällä vuosikymmenellä oli nuorisotyöttömyys (Unkari, Belgia ja Espanja 2010–11). Toisen vaiheen otsikkona oli Nuorten osallistuminen demokraattiseen elämään (Kypros, Tanska ja Puola 2011–2012), ja kolmannen vaiheen teemana oli nuorten yhteiskunnallinen inklusio (Irlanti, Liettua ja Kreikka 2013–14).

Sitkasta osallisuutta: Eikö nuorisotyöttömyyden kokemusta osata poliittisesti artikuloida?

Tällä tavoin jäsennellyn vuoropuhelun implementaatio eli täytäntöönpano onkin sitkasta ja monia virkamiehiä, välittäjäasiantuntijoita ja väsyttäviä yhteistoimintarakenteita hyödyntävä politiikkakokonaisuus. Nuorten kansalaisten suuri enemmistö ei tunne koko rakennetta, ja kansallinen nuorisopolitiikan eliitti usein myös Suomessa hymyilee yhteistoimintarakenteen jäykkyydelle ja ohuelle poliittiselle sisällölle. Ei ole yllätys, että Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma (2009) Nuorisoalan eurooppalaisen yhteistyön uudistetuista puitteista 2010–2018 penää monin tavoin nuorten kansallisten intressi- ja asiantuntijaorganisaatioiden koordinaatiovastuita sekä nuorten ”kuulemista” eri tasoilla. Näin Euroopan unionin ”superbyrokratia” (vrt. Palosen artikkeli ja weberiläiset luonnehdinnat tässä teoksessa) turvautuu löysään ja vaarattomaan, poliittista konfrontaatiota, kansalaisyhteiskunnassa mobilisoituneita ääniä ja puolesta–vastaan–argumentaatiota hiljentävään kuulemis- ja konsultaatioprosessiin. Ohjelma- ja dialogiprosessin jatkuvuuden turvaaminen, diplomaattisten sillanpääasemien logiikka ja prosessin seurantavaiheet vahvistavat kansallisten ja EU-virkamiesten asiallista valmistelu- ja ver-

kostotiedon valta-asemaa, ohentavat ja työntävät marginaaliin vaikeaselkoista ja ambivalenttia kuulemista:

Jäsennellyn vuoropuhelun olisi perustuttava 18 kuukauden työskentelyjaksoihin, joilla on kyseessä olevan 18 kuukauden ajanjakson eurooppalaisen yhteistyön yleisiä painopisteitä vastaava yleinen teema. Kukin puheenjohtajavaltio voi myös valita yleiseen teemaan kytkeytyvän erityisteeman puheenjohtajuutensa ajaksi. Jäsennellyn vuoropuheluun pitäisi liittää nuorten ja nuorisojärjestöjen kuulemisia kaikilla tasoilla jäsenvaltioissa ja puheenjohtajamaiden järjestämissä EU:n nuorten konferensseissa sekä Euroopan nuorisoviikolla. ... komissiota pyydetään kutsumaan kutakin 18 kuukauden jaksoa varten koolle eurooppalainen ohjauskomitea, joka muodostuu muun muassa puheenjohtajavaltiokolmikon nuorisiasiainministeriöiden, kansallisten nuorisoneuvostojen ja nuorisotoimintaohjelmasta vastaavien kansallisten virastojen edustajista sekä Euroopan komission ja Euroopan nuorisofoorumin edustajista. Nuorisotutkijoita ja nuorisotyöntekijöitä kuullaan tarpeen mukaan. Eurooppalainen ohjauskomitea vastaa jäsennellyn vuoropuhelun yleisestä koordinoinnista. Ohjauskomitea perustaa tukirakenteen, jossa on kouluttajia ja välittäjiä, jotka kykenevät antamaan menetelmätukea ja varmistamaan EU:n tasolla käytävän jäsennellyn vuoropuhelun järjestämisen jatkuvuuden. ... jäsenvaltioita pyydetään tukemaan pienen kansallisen työryhmän perustamista. Nämä työryhmät voivat soveltuviissa tapauksissa käyttää olemassa olevia rakenteita ja koostua muun muassa nuorisiasiainministeriöiden, kansallisten nuorisoneuvostojen, paikallisten ja alueellisten nuorisoneuvostojen ja nuorisojärjestöjen edustajista sekä nuorisotyön toimijoista, monenlaisista nuorista ja nuorisotutkijoista. Jäsenvaltioita kannustetaan tarjoamaan kansallisille nuorisoneuvostolle johtoasema näissä työryhmissä aina kun se on mahdollista (Euroopan unioni 2009, 14–15).

Espanja oli nuorisopoliitiikan jäsennellyn yhteistyön osalta EU-puheenjohtajamaana vastuussa alkuvuoden 2010. Maan nuorisotyöttömyys huiteli jo tuolloin yli 35 prosentissa, ja EU:n jäsennellyn nuorisopoliittisen vuoropuhelun teimana oli Espanjan Jerezissä nuorisotyöttömyys. Kokouksessa valikoitujen nuorisojärjestöjen avuin esiin nousut nuorten espanjalaisten poliittinen ääni tai kokemus työttömyydestä ja työllistämisen esteistä olivat kuitenkin heikkoja ja formaalilla europoliicyenglannilla välitetty ja kuulokuvamaisen hajanainen tekstifragmentti Espanjan työttömyyskulttuurista (ks. erityisesti, Report form for the

national consultations led by the National Working Groups in implementation of the structured dialogue; Spain, March 2010). Vuoropuhelukokouksen inspiroima yhteinen lausuma sentään kuvasi prekaarin ja oikeudettoman nuorison työttömyyttä realistisemmin, mutta samalla se liitti ongelmaan puuttumisen yrittäjyyden, teknologisten innovaatioiden sekä harjoittelu- ja informaalin oppimisen EU-ohjelmiin (Joint conclusions of the Spanish Presidency, EU Youth Conference, April 2010.) Samaan aikaan nuoret olivat Espanjassa sangen näkyvästi kaduilla ja rauhanomaisissa joukkoliikkeissä muokkaamassa työllisyyspoliittista ilmanalaa ja talousriskien jakoja Euroopassa. Poliittiset liike-, julkisuus- ja vaalipaineet nostivat ongelman painoa Euroopassa. Vuoden 2013 aikana EU:n poliittiset toimijat pääsivät sitoviin suosituksiin pohjoismaisen nuorisotakuu-normin hyväksymisestä EU:n koordinaatioon, missä nuorisotakuu-välineellä ohjataan ja kiirehditään työ-, harjoittelu- tai koulutuspaikan tarjoamista nuorille neljän kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Sen sijaan Euroopan unionin nuorisopoliittisessa dokumentaatiossa ei ole haluttu ottaa kantaa työllisyyspolitiikkaan ja sitä tukeviin taloudellisesti relevantteihin satsauksiin ja finanssipoliittisiin vastuihin.

Talouspolitiikan vai verkostopolitiikan riskitietoisuus?

Esimerkiksi Ulrich Beckin (2012) mukaan ortodoksinen talouskuripolitiikka (*austerity policy*) jakaa Eurooppaa pohjoisen ja etelän suunnassa. Elämme hämmästyttävän uuden epätasa-arvoisuuden keskellä – osana saksalaista Eurooppaa, ”Merkellandia”. Beckin sosiologisin termein katselemme valtioiden kautta tapahtuvaa riskien uudelleenjakoa Keski-Euroopan pankeilta köyhille nuorille, työttömille ja vanhuksille. Ja, mikä kummallisinta politiikkojenkin maailmassa, eletään edelleen uskossa, että tämä riskien uusjako olisi mahdollista kohdata ja hoitaa kansallisilla (sopeutumis)toimilla. EU ei vahvoisakaan organisaatioissa – joiden ratkaisuihin jäsenelty dialogi tai Nuorisofoorumi voivat tietenkin originellin europoliittisen termin mukaan ”reagoida” - tarkastele asioita eurooppalaisten sukupolvien kokeman työttömyyden sosiaalisista kustannuksista, elvyttävästä taloudesta tai eurooppalaisen ”harjoittelusuku-

polven” yksilöllisten odotusten pettämisen tragiikasta käsin. Samalla on todettava, että EU:lta puuttuu vahvat mandaatit ja resurssit työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa (ks. Matti Karin artikkeli tässä teoksessa).

EU:n ja EN:n tiivis yhteistyö liittyy (sosiaali)pedagogian ja osallistamisprojektien rinnalla usein juuri nuoria koskevaan tietoon, tiedonpolitiikkaan ja nuorisotyön arviointitutkimukseen. Aina eurooppalainen nuorisoanalyysi tai evaluaatiot eivät jää vain yksioikoiseksi indikaattoreiden ja niiden mukaisten parhaiden käytäntöjen ja menetelmien tuloksellisuuden mittaamiseksi. Konsulttipalveluiden ja osallistamispedagogiikan – mitkä kontribuutiot EU:n piirissä ovat usein markkinaehtoisia eivätkä aina ihan läpinäkyviä – rinnalla nuorisopolitiikan dialogi tuottaa myös vakavia kriittisrefleksiivisiä tutkimuksia.

Parhaimmillaan sadat EU:n nuorisopolitiikan kriittinen analyysi ja dialogi ovat heijastuneet myös Suomessa. Euroopan sosiaalirahaston kumppanuusmallit ja refleksiiviset toimintakulttuurit sekä monikulttuurisen työn kokeilut ovat liikauttaneet esimerkein ja kritikein myös suomalaista nuorisopolitiikkaa. Moniammatilliset verkostot, sektorihallintojen rajojen rikkominen, ammattilaisten ja vapaaehtoisten yhteisen oppimisen mahdollisuudet tulevat käsittelyn alaiseksi EU-hankkeissa, vaihdossa ja eurooppalaisessa kriittisessä evaluaatioissa, joissa harkitaan myös erilaisia nuorisokulttuurisia konteksteja ja niiden mukaisia räätälöityjä nuoriso- ja sosiaalityön muotoja. Samoin nuorisopolitiikka mielletään myös ahdasta ja kasvattavaa politiikkaa laajemmin ja se asetetaan osaksi sukupolvipolitiikkaa, kulttuurin ja työelämän valtasuhteita ja markkinamaailmaa.

Tiedonpolitiikka – tutkimus ja kumppanit

Suomalaisilla nuorisotutkijoilla ja monilla pohjoismaisilla nuorisopolitiikan fraktioilla on jo neljännesvuosisadan ajan ollut vahva mutta monessa suhteessa ristiriitainen pyrkimys vaikuttaa EN:n ja myöhemmin EU:n nuorisopolitiikkaan. Sittemmin tämä kontribuutio on täsmentynyt niin sanotun kolmikannan ideassa. Siinä nuorisokulttuurin tutkijat ovat yhdessä nuorten ryhmien ja organisaatioiden sekä nuorisohallinnon kanssa hakeneet vastauksia kysymyksiin, mitä ”nuorille kuuluu erilaisissa

kulttuureissaan”, mitkä ovat uusien polvien kohtalonyhteydet tai ”kuinka moniäänisiä nuorison eri konteksteista tulevat kokemukset ja niiden artikulaatio ovat”. Suomalaisessa Nuorisotutkimusseurassa (per. 1987) ja sen Nuorisotutkimusverkostossa (per. 1999) on toteutettu monia tutkimuksia ja osallistuvia kumppanianalysejä, joilla on voitu tuoda uusia tulintoja, hiljaista tietoa ja nuorisokulttuurisia kokemuspintoja nuorisopoliittiseen keskusteluun (Hoikkala ja Suurpää 2005, Paakkunainen 2014). Yksi oppi on ollut siinä, että nuorten aidosta edusta tai äänestä (tai sen puolesta) puhuminen on kyseenalaista – nuorisokulttuurinen analyysi on aina poliittista, kulttuurisesti valikoitua ja sen laadun ratkaisevat tutkimus- tai toimija-asetelmat. Tällainen tiedon epävarmuutta, kansalaisyhteiskunnan ja nuorisokulttuurien omia merkityksiä ja myöhäismodernia fragmentaatiota korostava tutkimuskulttuuri haastaa ja muokkaa indikaattori- ja barometriyhteiskunnan nuorisopoliittista uskoa näyttöön perustuvaan yleispätevään tietoon.

Euroopan instituutioiden tasolla tällaiset tutkimus- ja kumppanuusmallit eivät helposti saa vaadittua autonomiaa ja vapausasteita, vaan ne joudutaan sitomaan erilaisten EU:n ohjelmien raameihin. Nuorisohankkeiden vaikuttavuuksia päästään tällöin jäsentämään vain ohjelmien omista konsultaatioehdoista, aktiivisen ja yritteliään nuoren kasvuehdoista ja älykkään kilpailukyky-EU:n koheesioehdoista käsin. Jo vuonna 1996 kulttuuri- ja nuorisoministeri Claes Anderssonin kaudella Suomi valmisti pilottihankkeen kansallisen nuorisopolitiikan kansainvälisestä tutkimuksesta laajapohjaisesti Euroopan Neuvoston piirissä. Vaikka päävastuu kansallisesta raportista olikin suomalaistutkijoilla, sen tulokset nousivat laajemmin nuorisopolitiikan kentältä. Kriittinen evaluaatio ja julkinen polemiikki nousivat esiin, kun nuorisopolitiikan, -järjestöjen ja -tutkijoiden kansainvälinen tiimi vieraili Suomessa ja kriittisesti kuunteli eri kumppaneiden poliittisia ja nuorisotyötä koskevia arvioita ja perehtyi dokumentteihin. Kansainvälisen arviointiryhmän loppuraportti on suomalaisen kokeilun jälkeen yli kahdessakymmenessä Euroopan neuvoston jäsenmaassa (Council of Europe 2014) piristänyt nuorisopolitiikan toimijuuksista ja tilasta käytävää arviointikeskustelua. Parhaimmillaan polemiikki on ollut innovatiivista pohdiskelua monikulttuurisen ja uusien marginaalisuuksien

nuoresta Euroopasta ja dynamiikasta, millä nuorisopolitiikka rakentuu osaksi erilaisia eurooppalaisia olosuhteita ja malleja.

Ohuimmillaan tämä ehkä merkittävin Euroopan neuvoston ja EU:n nuorisopolitiikan eri toimijoiden kumppanuuskontribuutio on silloin, kun arvioinnista ja julkisuudesta vastaava tiimi on eurohallinnon valitsema ”old-boys-and-ladies-network”, joka ei kykene tuottamaan vaihtoehtoisia lobbausrintamia nuorisopolitiikan mallien kehittämiseksi ja haastamaan eri tahoja mukaan polemiikkiin. Hilikka Vihisen huomiot kuluttajien (ks. Vihisen artikkeli tässä teoksessa), maaseutu- ja maatalouspolitiikan sekä verkostojen epäsymmetrisistä asemista ovat nuorisopolitiikassakin aktuelleja. Verkoston ja tiedontuotannon ytimiin on matkaa, verkostolla ja sen avoimuuden tai elitistisyyden muokkaantumisella on erityinen merkitys siinä policyjen maailmassa, jossa päätöksenteko on pirstaloitunut ja jossa vaaditaan työlästä ja määrätietoista disseminaatiota ja valtavirtaistamista. Poliittikaverkoston ytimessä ovat usein myös tiedonpolitiikan ja mittareiden muokkaajat, joita komissio käyttää politiikkavalmistelunsa tukena muotoillessaan ohjelmien premissejä, indikaattoreita ja arvosteluperusteita politiikkaohjelmien palkituille käytännöille tai edunsaajille. Myös Tapio Raunio nostaa tämän teoksen artikkelissaan esille kritiikin, jonka mukaan hallitustenvälinen avoin koordinaatio lisää EU:n päätöksenteon ja demokratian vaikeaselkoisuutta ja virkamies- ja asiantuntijavalmistelun tosiasiallista vaikutusvaltaa. EU:n omien valtaoikeuksien väljentäminen voisi paradoksaalisesti johtaa tällaisen kansalaisten osallistumisvallan kannalta ambivalentin koordinaatiovallan kasvuun.

Konsultaatioharjoituksista ja pedagogiasta...

Unionissa on pitkään kiivailtu (Walters 2005, EU:n nuorisopolitiikan valkoisen kirjan kriittinen luenta) esimerkiksi sosiologi Pierre Bourdieun johdolla siitä, ovatko nämä avoimen koordinaation menetelmät vain uudenlainen kielipeli (*information society, knowledge economy, partnerships, enterprise culture, learning society, stakeholding, networking and governance*; Bourdieu ja Wacquant 2001) Varsinkin Michel Foucault’n valta-analyysistä inspiroituneet tutkijat uskovat, että niillä pyritään houkuttele-

maan nuoret mukaan liberaalin talouden joustaviin kehittämistehtäviin ja disiplinaariin samalla kun tarjotaan vapaita kansalaisaktiviteetteja – horisontaalisen oppimisen (OMC) mahdollisuuksia ja dialogia subsidiariteetin tasolla.

Läheisyysperiaate avaa tulkinnan mukaan oman vapauden muotonsa ja valintamahdollisuutensa eurooppalaisten kansallisvaltioiden instituutioiden tukemana. Mutta toisaalta osana OMC-rakennetta se on myös kansallisten virkamiesten ja verkostotoimijoiden valtakuntaa, missä toimijat ja asiakaskansalaiset asettuvat valvonnan ja tarkkailun alaisiksi, koordinaatiorutiinien ja siihen liittyvän kielipelin osaksi sekä keskinäisen evaluaation ja parhaiden käytäntöjen ja menetelmätuotteiden piiriin. Tässä yhteydessä puhutaankin etäältä johtamisen malleista, jolloin asiakkaita ja yrittäviä yksilöitä, uutta kansalaisuutta, treenataan ”tehokkaan toiminnallisen koneiston” keinoin. ”Uuden sopimuksellisuuden” ja kansalaisuuskasvatuksen teknologioiden avuin taataan tehokas eurooppalainen kilpailukyky (vrt. erit. Cruikshank 1999, 10–26).

Bourdieu ja Wacquant (2001, tulkinnasta ks. Walters 2005, 4–5) pohtivatkin, että kielipelissä on enemmän kyse konsultaatioharjoituksista kuin modernista julkisesta ja ristiriitaisesta poliittisesta julkisuudesta. Kritiikki on turhankin tosikkomaista, eikä siinä huomioida esimerkiksi eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan uutta kiinnostusta EUpäätöksiin, eurooppalaisten oikeuksien laajentamisen mahdollisuuksia ja nuoren kansalaisyhteiskunnan kyynisiä ja omintakeisia vastakulttuureja europedagogiaa kohtaan. Silti kritiikki on myös vaikuttanut ja osaltaan avittanut realistisiakin poliittisia ryhmiä avaamaan EU-byrokratiaa, sen kepeää demokratiavaje-puhetta ja poliittisesti harmitonta bechmarking-hallintaa. Myös EU-hankkeita ja niiden kielipelejä voi käyttää hyväksi, ne saavat vastaansa odottamattomia reaktioita, niiden idealisuuteen voi tarttua, ja epäonniset hankkeet ja ohjelmat osoittavat koordinaation taloudellisesti ja sosiaalisesti ankeat rajat. Poliittinen harkinta voi eurooppalaisten partnereiden tasolla nousta ”bechmarkingia” ja parhaita tuotteita ja käytäntöjä korkeammalle.

...poliittiseen oppiin ja Eurooppaan!

Myös toisella tavalla hiukan perinteisempi kansallinen EN:n piirin review-prosessi osoittautuu selkeän elitistiseksi tai pedagogis-konsultatiiviseksi hankekokonaisuudeksi. Voi helposti havaita, että Euroopan isäntä- ja emäntämaat eivät ole heittäytyneet Euroopan neuvoston nuorisopolitiikan ja arvioijatutkijoiden kriittisen tutkimuskatsauksen alle. Tuttu ongelma Euroopan unionin ja sitä monessa täydentävän Euroopan neuvoston poliittisessa ja kehittämistyön ringissä on tämä: suuret maat ovat yksin tai keskenään Eurooppa tai sen ”älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun” malli (Euroopan Komissio 2015). Muut – kehittyvät ja pikkuvaltiot sekä ylipäänsä kosmopoliittiset idealistit – puhukoot uudesta hybridistä ja poliittisesti oppivasta globaalivastuiden malli-Euroopasta (vrt. Jokelan artikkeli tässä teoksessa), parlamentaarisen polemiikin ja yhdessä argumentoivan ja punnitsevan deliberaation ideaaleista.

Suomalaiset nuorisotutkijat kumppaneineen ovat tutkimuspolitiikassaan, aineistoissaan ja metodologiassaan laajemminkin halunneet levittää beckiläistä kosmopoliittista lähestymistapaa, millä ylitetään kansalliset ja valtioiden väliseen kilpailevaan (markkina)vertailuun perustuvat PISA-henkiset tutkimusasetelmat. Ne perustuvat enemmän eurokansallisten varmuuksien epäilyyn, hybridiin, dialogiseen ja riskiseen sekä-että-oppiin ja tiedonpoliittiseen moniäänisyyteen, varmojen totuuksien pasifistiseen epäilyyn. Tällöin esiin nousevat nuorten kontekstien, verkostojen ja liikkeiden eurooppalaiset kohtalonyhteydet ja toisaalla kansallisvaltiorajoja rikkovat ongelma- ja toimintakontekstit. Tässä hengessä tutkimuksessa nousevat esiin psykologiset ja kulttuuriset kosmopoliittiset valmiudet sekä nuorisopolitiikan vaihtoperiaatteiden merkitys osana teesiä globaaleista sukupolviryhmistä, globaalien nuorisopoliittisten toimijoiden sensitiivinen tarkastelu ja kulttuurien välisten suhteiden vapauttaminen EU:n kansallisvaltioiden nollasummapelin tuolla puolen. Usein ei olekaan kyse vähemmästä kuin alhaalta ylös rakennetun uudenlaisen Euroopan unionin ja sen uusien sukupolvien identiteetti- ja tiedonpolitiikasta sekä politiikasta ja parlamentaarisen demokratian tavoittelusta (Beck ja Cohn-Bendit 2014; Beck 2012; Suurpääym. 2009, Laine 2012; Habermas 2011; Yndegign, Waara ja Paakkunainen 2005; Habermas ja Derrida 2003).

Tiedonpolitiikka ja toiminta: ota askel epävarmaan tulevaisuuteen!

Myös sivusta seuraavat nuorisoryhmät olisi saatava mukaan tiedonpoliittiseen keskusteluun helppojen parhaiden käytäntöjen mukaisten politiikkojen (*benchmarking*) ja monimielisten indikaattoreiden keskellä. Väliin Nuorisotutkimusseurassa (NTS) on kekseliäästi yritetty myös parhaiden osallisuuskäytäntöjen ja nuorisotyön menetelmällisten tuotteiden piirin laajentamista eurooppalaisten nuorisojärjestöjen ja nuorisoliikkeiden suuntaan. Näin voitaisiin hyväksikäyttää unionin politiikan tarkoitamattomia vaikutuksia ja laajentaa niiden sovelluksia kosmopoliittisen ja eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan suunnassa ja rikkoa ahtaita lobbauskulttuureja ja EU:n byrokratiaa. Lähinnä suomalaistutkijoista koostuvan ryhmän analyysi tarttuu myös Kari Palosen tavoin (ks. Palonen tässä teoksessa) deliberatiivisiin ja laajassa mielessä parlamentaarisen ”puhekuntamallin” soveltamiseen eurooppalaisessa nuorisopolitiikassa.

Tämä empiirinen tutkimus perustuu ajatukseen, että nuorten osallistumista tukevaa kulttuuria kehitettäessä tulisi kaikki demokratian muodot huomioida tasapuolisesti. Deliberatiivisten raatien, parlamentaarisen puolesta–vastaan-retoriikan ja poliittisen pelin/leikkien sosi-aali- ja kokemuspedagogiset seuraukset (Gretschel ym. 2014) olisivat tietenkin pelien sääntöjen ja poliittisten vastustajien ja ristiriitojen kohtaamisen tasolla ”vakavat” ja voisivat nousta politikointi- ja politisointimuodoiksi ja osoittaa konsultaatiodemokratian rajat ja karaista skeptistä nuorisoa EU:n byrokratian ja poliittisen mahdin ristiriitojen ja ambivalenssien hyväksikäyttämiseen ja siivittää myös sen politiikan parlamentaarisille jatkoluille.

Pysähtyminen lasten ja nuorten demokraattisen kansalaisuuden teeman äärelle on merkinnyt myös suomalaistutkijoiden, nuorisopolitiikkojen ja nuorten omintakeisen osallisuuden laajentamista EU-nuorisokokouksissa (Suomen puheenjohtajuusperiodi, Hyvinkään kokous 2006). Muutamien luovien kokousdialogi- ja puheryhmäideoiden lisäksi kumppanuuspolitiikassa viritettiin uusia yhdistelmiä: kansallisen hallinnon, vahvojen nuoriso-organisaatioiden ja asiantuntijainstituutioiden lisäksi mukana oli nuorten ei-konventionaaleja ryhmiä, ei-kansallisia eurooppalaisia liikkeitä ja verkostoja. Samalla keskusteltiin eurooppalaisten areenoiden kulttuureista, kosmopoliittisista koreogra-

fioista erityisesti sosiaalisen mediassa ja kulttuuristen liikkeissä sekä muodollisen kokouskulttuurin karnevalisoimisesta (Laine 2012,191–215).

Onko eurooppalaisuus ja sen mukainen nuorisopolitiikka meille Kari Palosen varoittavien huomioiden valossa vain ”yhteisiä arvoja” politiikan yläpuolella? Ja samaan aikaan EU:n instituutioiden välistä valtakamppailua esitetään ”yhteistyönä” ja politiikan sijasta tarjoillaan ”hyvää hallintoa” ja ”parhaita osallisuus- ja kuulemiskäytäntöjä”? Follesdal ja Hix (2006) ovat realistisen kuulussa ja tässäkin kirjassa esiin nousseessa tulkinnassaan alleviivanneet Euroopan unionia poliittisen tasapainon legitimoimana instituutiona ja jääneet odottamaan eurooppalaisen tietoisuuden ja identiteetin kasvua ja kasvattamista. He luottavat kansalaisten demokraattiseen kasvuun euroinstituutioissa samaan tapaan kuin 1900-luvun kansallisvaltioiden demokraattisissa organisaatioissa. Euroopan epävarma tulevaisuus ja nuorisopolitiikan osallisuus- ja konsultaatiohankkeet ovat tässä relevantti poliittinen testi: Milloin europolitiikan tilat ja parlamentaarinen malli nousevat vahvasti ja virallisesti nuorison kasvatusohjelmien rinnalle?

Nuorisoministeri Anderssonin runoa käytettiin osana nuorisopolitiikan arviointia jo vuonna 1997 – nuorten olisi itse päästävä avonaisen eurooppalaisten ongelmien äärelle, kiisteltävä ja ratkottava niitä:

There is a road no one has taken before you
Maybe it's yours
If you find it, it will be
It doesn't exist but comes into being when you walk it
When you turn around, it's gone
No one knows how you got here, least of all yourself
(Andersson 1997, 141).

LÄHTEET

- Andersson, Claes. 1997. What Became Words. Arviointiraportissa *Finland: International Report*. Ministry of Education, 141.
- Beck, Ulrich. 2012. *Deutsches Europa*. Berlin: Suhrkamp Verlag. Englanniksi: *German Europa*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich ja Cohn-Bendit, Daniel. *We are Europe! Manifesto for re-building Europe from the bottom up*. <http://manifest-europa.eu/allgemein/wir-sind-europa?lang=en>. Vierailtu 12.3.2014.
- Bourdieu, Pierre ja Wacquant, Loïc. 2001. Neoliberal Newspeak: Notes in the Planetary Vulgate. *Radical Philosophy* 108: January 2001.
- Council of Europe. 2014. *International reviews of national youth policy*. http://www.coe.int/t/dg4/youth/ig_coop/youth_policy_reviews_en.asp
- Cruikshank, Barbara. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. New York: Cornell University Press.
- EU-CoE youth partnership. 2014. <http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/index.html>.
- Euroopan Unioni 2009. EU 2009/C 311/01. *Euroopan Unionin Neuvoston päätöslauselma Nuorisolaan eurooppalaisen yhteistyön uudistetuista puitteista (2010–2018)*. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:311:FULL:FI:PDF>
- Euroopan unionin komissio 2014. *Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*. http://ec.europa.eu/finland/news/topics/growth_jobs/index_fi.htm.
- Euroopan unionin nuorisoraportit 2009 ja 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-948_fi.htm.
- Eurooppa-neuvoston suositus 2013. *Neuvoston suositus Suomen vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuosien 2012–2017 vakaushjelmaa koskeva neuvoston lausunto*. COM(2013) 376 final. Bryssel 29.5.2013. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_finland_fi.pdf.
- European Union. 2012. *Dashboard of Youth Indicators 2012*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/youth.
- European Youth Forum YFJ. 2014. *Euroopan Nuorisoportaali 2014*. https://europa.eu/youth/article/euroopan-nuorisofoorumi_fi.

- Gretschel, Anu, Levamo, Tiina-Maria, Kiilakoski, Tomi, Laine, Sofia, Mäntylä, Niina, Pleyers, Geoffrey ja Raisio, Harri. 2014.) *Youth Participation Good Practices in Different Forms of Regional and Local Democracy*. Finnish Youth Research Network and Finnish Youth Research Society Internet publications 69. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/youthparticipation_goodpractices.pdf.
- Habermas, Jürgen. 2011. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp Verlag. Englanniksi: *The Crises of the European Union: A Response*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen ja Derrida, Jacques. 2003. *February 15, or What Binds Europeans Together: A plea for a Common Foreign Policy, beginning in the Core of Europe*. http://platypus1917.org/wp-content/uploads/archive/rgroups/2006-chicago/habermasderrida_europe.pdf. Vierailtu 12.3.2014.
- Hix, Simon ja Høyland, Bjørn. 2011. *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoikkala, Tommi ja Suurpää, Leena. 2005. Finnish youth cultural research and its relevance to youth policy, *YOUNG* 13:2, 285–312.
- Joint Conclusions of the Spanish Presidency EU Youth Conference “Youth Employment and Social Inclusion”*, Jerez, Spain 13–15 April 2010. <https://europa.eu/youth/sites/eac-eyf/files/SD1-1%20-%20Joint%20Conclusions.pdf>.
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011*. <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/fi.jsp>.
- Laine, Sofia. 2012. *Young Actors in Transnational Agoras: Multi-Sited Ethnography of Cosmopolitan Micropolitical Orientations*. The Finnish Youth Research Network Publications 121. Helsinki: Unigrafia.
- OKM 2012. *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/OKM06.pdf?lang=fi>.
- Paakkunainen, Kari. 2014 (ilmestyy). *Nuorisotutkimusseuran intellektuaalista historiaa 1987–2013*. Käsikirjoitus, julkaistaan Nuorisotutkimusverkoston julkaisusarjassa 2014, 340 s.
- Report form for the national consultations led by the National Working Groups in implementation of the structured dialogue*. Spain, March 2010. <https://europa.eu/youth/sites/eac-eyf/files/SD1-1%20-%20Spain%20-%20combined.pdf>.

- Suurpää, Leena, ym. 2009. *Nuoria koskeva syrjäytymistieto: avauksia tietämisen politiikkaan*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 27. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/syrjaytymistieto.pdf>
- Walters, William. 2005. Uncertain Citizenship: Critical Notes on the European Commission's "New Impetus for European Youth". Keynote Presentation to the 4th Annual Conference of
- Finnish Youth Research Society, Tuusula 2.–4.11.2005.
- Williamson, Howard. 2011. A Complex but Increasingly Coherent Journey? The Emergence of "Youth Policy" in Europe. Teoksessa L. Chisholm, S. Kovacheva ja M. Merico (toim.), *European Youth Studies: Integrating Research, Policy and Practice*, 136–148. www.youthstudies.eu.
- Yndegign, Carsten, Waara, Peter ja Paakkunainen, Kari (toim). 2005. *Internet, Interaction and Networking: Post-national Identities of Youth in Cities around the Baltic Sea*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 58 ja Aleksanteri Papers 3.

Osa 4

Eurooppalaisen demokratian sociologia

Demokratia, yhteiskunnalliset resurssit ja poliittinen valta EU:ssa

NIILO KAUPPI

Tarkoitukseni on aloittaa osittain henkilökohtaisiin kokemuksiin perustuvalla pohdinnalla EU:sta ja sen tutkimisen ongelmista. Siirryn sitten esittelemään tutkimuksia, jotka kehittävät poliittisen sosiologian näkökulmaa Euroopan yhdentymiseen ja poliittiseen valtaan. Keskeisiä käsitteitä ovat rakenteellinen eriytyminen (engl. *differentiation*) ja kerrostuminen (engl. *stratification*). Ajatuksena on tarkastella EU-integraatiota rakenteellisena eriytymis- ja kerrostumisprosessina (ks. Kauppi 2005), joka tarjoaa poliitikoille ja virkamiehille ja -naisille uusia valtaresursseja. Näillä ”markkinoilla” vaihdetaan kansallisvaltioon sidoksissa olevia vanhoja resursseja, kuten poliittista kokemusta ja valtaa, EU:hun sidoksissa oleviin uusiin resursseihin, toisin sanoen muutetaan jotakin olemassa olevaa joksikin uudeksi, vaikkapa poliittiseen uraan Euroopan parlamentissa.

EU-keskustelun vaikeudesta

Politiikka-lehden päätoimittajana julkaisin vuonna 2002 pääkirjoituksen otsikolla ”EU-keskustelun vaikeudesta” (Kauppi 2002). Väitin, että suomalaisessa yhteiskunnassa EU:sta oli vaikea keskustella luontevasti puhumattakaan siitä, että EU-politiikkaa tutkittaisiin kriittisesti. Tähän oli

useita syitä. Ensimmäinen liittyy modernisaation myyttiin, eräänlaiseen poliittiseen kiinniottoon, joka on samantyyppinen mekanismi kuin taloudellinen kiinniotto (engl. *catch-up*) selitettäessä taloudellista kehitystä. Vaikutusvaltaiset tahot esittävät EU-jäsenyyden ”hyväkkeenä” (engl. *good*), jota kaikki tavoittelevat ja joka muodostaa poliittisen kehityksen huipun ja mittarin. EU on poliittinen projekti, joka on puutteistaan huolimatta yksinkertaisesti monopolisoinut poliittisen mielikuvituksen, kaapannut tulevaisuuden. Vaihtoehtoja ei ole, tai niitä ei uskalleta esittää, joten sitä ollaan joko EU:n puolesta tai vastaan. Epäilijät leimataan helposti yleisessä keskustelussa ensin EU:n vastustajiksi ja sitten jälkeensä jääneiksi hörhelöiksi, jotka eivät ole ajan tasalla. Karavaani etenee ja koirat haukkuvat. Hegelin mukaan: jotta todellisuus voitaisiin muuttaa, olisi ensin voitava kuvitella toisenlainen todellisuus.

Tieteiskirjallisuus tarjoaa esimerkin siitä, kuinka tulevaisuuden kuvamme heijastaa sitä, mitä ajattelemme tänään. Eräällä luennolla Helsingin yliopistossa kysyin opiskelijoilta, miksi heitä kiinnostivat Euroopan integraatioteoriat. Sillä *a priori* on kyse aika tylsästä aiheesta. Useimmat vastaukset liittyivät EU:n taloudelliseen merkitykseen tai henkilökohtaisiin urasuunnitelmiin. Korealainen opiskelija kuitenkin nimesi syyksi Star Trekin. Hän oli suuri Star Trek -fani, ja Star Trekinä on hyvät ja pahat. Hyvää edustavat United Federation of Planets (UFP) ja USS Enterprisen kapteeni Kirk. Ilmeisesti Star Trekin luoja Gene Roddenberg näki UFP:n YK:n kaltaisena hyvänä järjestönä. Korealainen opiskelija näki EU:n samalla tavalla. Pahoja olivat epädemokraattiset, tribaaliset ja johonkin menneeseen aikaan kuuluvat miekkojen kalistelijat, Klingonit, Dominion, Kardassian ja muut. Korealaiselle opiskelijalle Star Trek ja kapteeni Kirk edustivat hyviä voimia maailmassa, toivoa paremmasta. Ehkä juuri korealaisen opiskelijan etäisyys Eurooppaan mahdollisti tämäntyyppisen perustavanlaatuisen todellisuuden piirteen havaitsemisen.

Tästä hieman kärjistetystä moraalisesta asetelmasta seuraa, että tällä hetkellä olisi kummallista, jos Suomi haluaisi vakavasti poistua EU:sta tai jos Serbia ei haluaisi olla osa EU:ta. Makrotason mekanismi muistuttaa maailman yhteiskuntateorian haarautumismekanismia (Meyer 2010): paineet tiettyjen legitiimeinä pidettyjen poliittisten organisaatiomuotojen, kuten EU:n instituutioiden omaksumiseen, ovat valtavat,

jolloin sopeutuminen erottaa tietyt yhteiskuntajärjestyksen osiot toisista. Ääriesimerkki on ns. Potemkinin kulissi. Tällä viitataan Katariina Suuren avustajan Potemkinin luomaan ”mallikylään,” jota hän esitteli Katariinalle. Sen piti vakuuttaa Katariina siitä, että Venäjä oli todellakin yltäkylläinen yhteiskunta, jossa kaikki elivät onnellisesti. Tällä Potemkin pyrki luomaan harhavaikutelman, jonka mukaan hänen esittämänsä todellisuus vastaisi todellista todellisuutta. Paineet olla osa EU-klubia ovat sellaiset, että jäsenyyden illuusio (isomorfiset instituutiot ja samat politiikat) on tuotettava, oli aitoa kuulumishalua tai ei.

Toinen syy, miksi EU:sta on tullut ”kuuma peruna”, on se, että EU:hun kytkeytyvät monet poliittiset ja taloudelliset intressit, jotka määrittävät julkisen keskustelun kautta EU-keskustelun laajuuden ja syvyyden. Mm. suurimpien päivälehtien omistussuhteet ja erinäiset poliittiset paineet tekevät sen, että suhteellisen vapaa lehdistö joutuu jatkuvasti ottamaan huomioon poliittisen establismentin intressit. Tämä oli erityisen selvää kesäkuussa 2013 Ranskaa ravisuttaneessa ns. Cahuzac-tapauksessa, joka koski eurooppalaisia veroparatiiseja ja EU:n pyrkimyksiä kontrolloida niitä. Valtalehdistö (kuten *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*) oli kuukausien ajan jättänyt vakavasti tutkimita syytteet, joiden mukaan sosialistisella budjettiministerillä Jérôme Cahuzacilla olisi salainen pankkitili Sveitsissä. Riippumaton internet-julkaisu *Mediapart* sen sijaan jatkoi asiasta kirjoittelua sillä tuloksella, että Cahuzacin oli lopulta erottava myönnettyään, että hänellä todella oli salainen tili Sveitsissä. Poliitikan ja julkisuuden molemminpuolinen riippuvuussuhde johtaa joskus suoranaiseen sensuuriin, joka on kaikesta huolimatta aika harvinaista – ja itsesensuuriin, joka on huomattavasti yleisempää. EU:ssa tähän ongelmaan on lisättävä päätöksenteon suhteellinen riippumattomuus medioista. Toisin sanoen poliittikot neuvottelevat suljettujen ovien takana Brysselissä ja raportoivat neuvotteluistaan jäsenmaissa. Nämä tarinat eivät aina vastaa toisiaan. Vaarana on, että vapaasti puhuva henkilö erottuu joukosta ja että pienikin poikkeama rituaalista nähdään yleisesti hyväksytyyn terveen järjen kritiikkinä, mikä on määritelmällisesti epäilyttävää.

Monet poliittiset urat ovat suoraan riippuvaisia EU:sta, josta on tullut sen jäsenvaltioiden ”poliittisen palkkiojärjestelmän” (engl. *spoils*) osa. Keskustelua on käyty siitä, kuka seuraa Olli Rehniä Suomen

edustajana EU:n komissiossa syksyllä 2014. Entä mitä sitten tapahtuu Olli Rehnille, tuleeeko hänestä pääministeri vai siirtyykö hän kenties johonkin merkittävään kansainväliseen tehtävään? Entä Euroopan parlamentti? Suomi-klubissa (tarkoitan eri alojen päättäviä tahoja ja näiden muodostamaa yhteisöä) paikka Euroopan parlamentissa on varsin arvostettu. Euroopan keskuspankin kautta ovat kulkeneet monet merkittävät suomalaispoliitikot, kuten Suomen pankin johtaja Erkki Liikanen. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö oli 2000-luvulla Euroopan investointipankin varapääjohtaja. Ongelma on siinä, että kriittinen keskustelu ei edistä näitä poliittisia uria. Tämän voi myös kääntää niin, että riippumattomuuteen pyrkivä asioiden tarkastelu, joka ei edistä poliittisen establismentin etuja ja heidän määrittelemäänsä kansallista etua, ei ole tervetullutta. Suomessa yliopistollinen tutkimus on 1800-luvulta lähtien ollut osa kansakunnan rakentamista, ja varsinkin yhteiskuntatieteillä on ollut tässä keskeinen tehtävä poliittisen establismentin intressien edistäjänä. Joitakin yrityksiä luoda suhteellisen riippumaton älymystö on ollut, kuten Helsinki Forum -yhdistys vuosituhannen vaihteessa, hanke, jolle YLE myönsi Valopilkku-palkintonsa ja joka ehti ennen lakkauttamista vuonna 2005 jakaa kaksi Critical European -palkintoa, vuonna 2001 tshekkiläiselle toisinajattelijalle ja *Lettre Internationalen* perustajalle Antonin Liehmille (1924–) ja vuonna 2002 suomalaiselle filosofille Georg Henrik von Wrightille (1916–2003). Mutta pysyvämpää rahoitusta tälle hankkeelle ei löytynyt. Oireellisesti jopa yhdistyksen arkisto meni ”vahingossa” roskakoriin: sen arvo ei ollut positiivinen suure.

Kolmas syy, miksi EU:sta on vaikea puhua on se, että EU:ta koskeva tutkimus ja kriittinen kansalaiskeskustelu on riippuvainen EU:n itse itsestään tuottamasta tiedosta. Toisin sanoen EU:ta koskeva metakieli, jota tuottavat tutkijat ja kriittiset kansalaiset, on täysin riippuvainen objektikielestä eli EU:n omasta diskurssista tai diskursseista. Etäisyys näiden kahden välillä on usein olematon ja lisäksi nämä kaksi tasoa menevät jatkuvasti sekaisin. Tietoa esimerkiksi Euroopan keskuspankin päätöksenteosta on mahdotonta saada. Jürgen Habermasia lainatakse- ni tiedonintressi, joka on tyypillistä tieteelliselle työlle, menee sekaisin käytännön intressin kanssa, joka taas on tyypillistä hallinnolle ja poliitikalle (Habermas 1976). Tai käyttäakseni Kantin käsitteitä (Kant 1988)

on vaikea erottaa riippumatonta tiedon tavoittelua ohjaavaa vapautta auktoriteetista, joka pyrkii rajoittamaan vapauden alaa.

Monet EU:n rahoituskanavat on valjastettu poliittisen projektin palvelukseen. Kyse ei usein ole niinkään riippumattoman tutkimuksen kuin erilaisten selvitysten rahoittamisesta. Selvityksiä rahoitetaan esimerkiksi Interreg-ohjelmassa sillä ehdolla, että ne palvelevat tiettyjä EU:n eksplisiittisiä päämääriä. Näin ohjeistetaan hakijoita. Kaikki EU-rahoitus ei ole tämäntyyppistä, mutta tänä päivänä paineet instrumentalisoida tiede ovat suuret. Tämä näkyy mm. European Science Foundationin kohtalossa, kun sen toimintaa rajoitetaan ja siirretään uudelle Science Europe -organisaatiolle, joka on tiukemmin keskeisten rahoittajien kontrolloima. Ongelma on myös siinä, että uusi Horizon 2020 -ohjelma vuosille 2014–2020 rahoittaa 80 miljardin euron edestä tutkimusta samaan aikaan kun yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen rahoitusta pienennetään.

Neljäs syy, miksi EU:sta on niin vaikea puhua avoimesti on se, että EU ei sovi olemassa oleviin terveen järjen luokituksiin. Star Trekia lainaten EU ja sen edeltäjät ovat menossa "where no man has gone before". EU on sekä Suomen ulkopuolella että sen sisällä, sisällä ja ulkona samaan aikaan. Se on sekä kansainvälistä politiikkaa että kansallista politiikkaa. Se on sekä lintu että kala. Alusta lähtien Euroopan integraatio on sekoittanut toisiinsa kansallisvaltion terminologiaa ja joistakin jäsenvaltioista, kuten Ranskasta lainattuja termejä, jotka eivät ole sopineet muiden jäsenvaltioiden sanastoon. Esimerkkejä ovat "korkein auktoriteetti" tai "komissaari". Yhteisö on näin pyrkinyt tekemään pesäeroa itsensä ja kansallisvaltion välillä. Liki 60 vuotta integraatiota on kuitenkin johtanut siihen, että EU on enenevästi omaksunut kansallisvaltion terminologiaa ja symboleja, kansallishymnin, lipun jne. Paradoksaalisesti EU ylikansallisena luomuksena on kansallisvaltion organisaatiomallin korkein saavutus.

Poliittisella toimijuudella on tärkeä rooli kaikessa institutionaalisessa dynamiikassa (klassinen analyysi löytyy teoksesta Berger ja Luckmann 1966). Tämän huomioonottaminen edellyttää, että poliittisia instituutiota ei esitetä ikään kuin ne olisivat ihmistoiminnasta vapaita, kuten jotkut "realistit" tai "neorealistit" tekevät, irrottaen yksilö instituutioista ja muuttaen sen universaalin, kontekstivapaan rationaalisuuden

kantajaksi. Tässä käsikirjoituksessa tavalliset kansalaiset ovat korkeintaan ei-kutsuttuja vierailevia tähtiä, jotka häiritsevät mellakoinnillaan ja äänestyskäyttäytymisellään (eli sen puutteella) ”normaalia” poliittista toimintaa. Epistemologisilla valinnoilla, kuten rationaalisen valinnan teorialla, on kauaskantoisia vaikutuksia. Poliittisten instituutioiden esineellistäminen (ne ovat näin eivätkä muutu) ja henkilöiminen (instituutio palautuu sitä edustavaan henkilöön) ovat haasteita politiikan tutkimukselle. Niiden kautta EU:n toimielinten ja politiikan tuotosten suhde esitetään luonnollisena, väistämättömänä ja ongelmattona. Vaihtoehtojen katsotaan olevan näennäisiä. Todellisuudessa kuitenkin vaihtoehtoja on aina, tietyissä rajoissa. Ajatellaan nykyistä talouskriisiä. Vielä vuonna 2012 naurettiin Ranskan tuoreen sosialistipresidentin François Hollanden ehdotuksille Euroopan talouden tervehdyttämiseksi lisäämällä julkisia menoja. Eipä naureta enää.

Eriytyminen ja kerrostuminen: Euroopan Parlamentti esimerkkinä

Politiikka on joillekin ammatti, joka on historiallisesti kehittynyt ensin kansallisvaltion ja nyt ylikansallisessa kontekstissa. Ammatillistuminen (engl. *professionalisation*) on prosessi, joka koostuu ryhmien, diskurssien ja tiedon eriytymisestä seuraten työnjaon kehitystä tietyssä yhteiskunnassa. Se koskettaa politiikan sfääriä Max Weberin termiä käyttäkseni yhtä hyvin kuin taloutta, hallintoa tai muita suhteellisen erikoistuneita yhteiskunnallisen toiminnan aloja. Eroja kuitenkin on. Ammattipoliitikkona toimiminen ei ole mikä tahansa työ. Toisin kuin hallinto, ammattipoliitikko ei takaa elinikäistä työpaikkaa. Itse asiassa kansanedustajat ovat tilapäisiä työntekijöitä, jotka valitaan määrääjäksi hoitamaan tehtäviään. Tämä aiheuttaa paljon ongelmia.

Tätä taustaa vasten Ranskassa käytävä keskustelu monen poliittisen tehtävän yhtäaikaisesta hoidosta on paljastava. Poliitikot intressiryhminä haluavat sallia tehtävien yhtäaikaisen hoidon, kun taas kansan oikeudentaju on sitä vastaan. Pätkätyön välttämiseksi poliitikot saattavat pyrkiä virkamieheksi Euroopan komissioon, YK:hon tai muihin kansainvälisiin järjestöihin, siirtyä yksityiselle sektorille (ransk. *pantouflage* on tätä poliittista strategiaa kuvaava termi) tai yliopistoon opettamaan.

Teknokraattiset poliittiset järjestöt, kuten Euroopan komissio, yhdistävät poliittisen ja akateemisen. Peräti 30 prosentilla komissaareista on tohtorintutkinto. Nykyinen komission puheenjohtaja José Manuel Barroso on entinen kansainvälisen politiikan professori Lissabonin yliopistosta, talouskomissaari Olli Rehn on entinen politiikan tutkimuksen opettaja Helsingin yliopistosta. Kansainvälisen politiikan ja valtiotieteiden lisäksi kolmas suosittu ala on taloustiede. EU:n instituutioiden, kuten Euroopan keskuspankin, ja yritysmaailman välillä on rakenteellisia suhteita. Nykyinen keskuspankin pääjohtaja Mario Draghi on entinen Goldman and Sachs'n työntekijä. Päättäjäluonne tarkoittaa, että tila, jossa ammattipoliitikot liikkuvat uransa aikana, ei rajoitu poliittiseen maailman eikä kansalliseen politiikan kenttään. Ylikansallinen ja kansallinen taso täydentävät toisiaan. Mutta tämä havainto ei tarkoita, että EU:sta ei olisi tullut entistä ammattimaisemman poliittisen toimijaryhmän toimintaympäristöä. Nämä ihmiset ovat Max Weberiä mukaillen eräänlaisia *Europaberufpolitiker*.

Näkökulma, jota haluaisin kehittää, ei ainoastaan tarjoa vaihtoehtoa perusoppikirjoille (ks. esim. Hix ja Hoyland 2011) vaan myös välineitä, joilla voidaan tutkia vallan rakenteiden ja prosessien integraatiota, toisin sanoen vallan kerrostuneisuutta ja eriytymistä tietyissä instituutio-naalisissa asetelmissa (Kauppi 2005, 2011, 2013; katso myös Kauppi ja Madsen 2013). Tämä edellyttää erilaisten poliittisten ryhmien, komission virkamiesten, Euroopan parlamentin valiokuntien tai esimerkiksi Euroopan parlamentin esittelijöiden (ransk. *rapporteurs*) roolien analysointia. Se edellyttää myös poliittisten kannanottojen ja diskurssien sekä poliittisen keskustelun tutkimista. Eriytyminen ja kerrostuminen johtavat hallitsevien poliittisten kantojen ja diskurssien muodostumiseen. Virallisen EU-retoriikan mukaan Euroopan parlamentti on ainoaltaatuinen poliittinen kokeilu maailmanhistoriassa ja yksi kirkkaimmista Euroopan yhdentymisen saavutuksista. Sen jäsenet valitaan suoralla vaalilla Euroopan unionin jäsenmaista. On tietenkin paradoksi, että vaikka Euroopan parlamentti on saanut poliittista valtaa, varsinkin Lissabonin sopimuksessa, se on edelleen suhteellisen heikko instituutio verrattuna Euroopan komissioon ja neuvostoon. Huonosti tunnettuna äänestäjien parissa se on usein johtotehtävissä olevien poliitikkojen vähätteleminen.

Vuosien myötä Euroopan parlamentti on kuitenkin alkanut merkitä joillekin poliitikoille vaihtoehtoista poliittista uraa. Esimerkiksi Ranskassa naispoliitikot ovat käyttäneet Euroopan parlamentin vaaleja tapana integroitua kansalliseen poliittiseen järjestelmään (Kauppi 2005). Vähemmän arvostettuna tai säänneltynä kuin kotimaiset instituutiot Euroopan parlamentti on tarjonnut mm. johtaville sosialistisille poliitikoille, kuten presidentti François Mitterrandille, keinon palkita kunniahimoisia nuoria naispoliitikkoja aiheuttamatta kapinaa puolueen miespoliitikkojen keskuudessa. Tarjoamalla naispoliitikoille paikkoja Euroopan parlamentissa eikä kansalliskokouksessa oli Mitterrandin tapa tyydyttää molempia ryhmiä. Mutta kuten sanonta kuuluu, se minkä heittää ulos ikkunasta tulee takaisin sisään pääovesta. Ei ole sattumaa, että Jacques Delors'in tytär Martine Aubry johti sosialistipuoluetta 2010-luvulla ja että useat arvovaltaiset sosialistiset poliitikot ovat tänään naisia.

Alueelliset ja paikalliset poliitikot ovat myös hyötynyt Euroopan parlamentin kehittymisestä. Euroopan parlamentti antaa heille mahdollisuuden ohittaa kansallisen poliittisen keskustan ja sen valtarakenteet ja käyttää hyväksi EU:n taloudellisia ja poliittisia resursseja, kuten rakennerahastoja. Näin on Ranskassa, mutta sitäkin enemmän liittovaltioissa, kuten Saksassa. Joidenkin paikallisten ja alueellisten poliitikkojen urastrategiat ovat olleet yhteneväisiä Euroopan unionin yrityksiin kanssa luoda, toissijaisuusperiaatteen nimissä, tehokkaita ”Euroalueita”, jotka tukevat Brysseliä köydenvedossa jäsenmaiden kanssa.

Kolmas ryhmä, joka on hyötynyt integraatiosta, koostuu ääripuolueiden poliitikoista. Ranskalaisen Front Nationalin perustaja Jean Marie Le Pen on istunut Euroopan parlamentissa vuodesta 1984 ja käyttänyt tätä ylikansallisen tukikohtana kansalliselle poliittiselle pelille. Ilman europarlamenttia äärioikeisto tuskin olisi ollut Ranskan suosituin puolue lokakuussa 2013. Vaikka eurovaaleja pidetäänkin tutkijoiden parissa toisen luokan vaaleina (Reif ja Schmitt 1980), niillä on pitemmällä aikavälillä merkittäviä vaikutuksia kansalliseen politiikkaan (ks. tästä Kauppi 2005). Olisi täsmällisempää sanoa, että eurovaalit saattavat olla toisen luokan vaalit ensimmäisen luokan puolueille, mutta ne ovat varmasti ensimmäisen luokan vaalit toisen luokan puolueille. Ilman tätä toista puolta, eli miten europarlamentti on pelastanut ja jopa suosinut

eurooppalaisia ääripuolueita, on mahdotonta ymmärtää politiikkaa EU:ssa ja sen jäsenmaissa tänä päivänä, kun äärioikeistolaiset puolueet ovat entistä suosituimpia. Voisi jopa väittää, että eurovaalien normatiivinen luokittelu toisen luokan vaaleiksi on estänyt näkemästä politiikan muutosdynamiikan.

Euroopan yhdentymisen vaikutukset ilmenevät instituutioiden ja käytänteiden siirtoina tai paremminkin käännöksinä kotimaan poliittiselle ja hallinnolliselle kentälle. Kyse on monimutkaisesta prosessista, joka on dokumentoitu lukuisissa tutkimuksissa (ks. Radaelli 2003). Symboliset ja diskursiiviset vaikutukset, se, miten virallisia muutoksia tulkitaan ja käytetään, eroavat kuitenkin paljon toisistaan riippuen valtasuhteista ja mahdollisuusrakenteista. Euroopan parlamentin poliittinen arvo vaihtelee maittain ja puolueittain. Yleensä pienempien jäsenmaiden, kuten Suomen, poliitikot arvostavat enemmän Euroopan parlamenttia kuin poliitikot suurissa jäsenmaissa, kuten Britanniaasta tai Ranskasta. Tämä tarkoittaa sitä, että osassa jäsenmaista Euroopan parlamentin poliittinen arvo on melko korkea ja että siellä toimiminen voidaan katsoa olevan politiikan kannalta hyvä sijoitus. Perinteisesti ranskalaiset poliitikot ovat olleet skeptisiä Euroopan parlamentin suhteen (ks. esim Kunz 2013). Tämä asenne resonoi virallisen Ranskan tuen kanssa hallitustenvälisyydelle eurooppalaisessa politiikassa.

Euroopan parlamentin vaaleissa käytetään suhteellista vaalitapaa, joka suosii pienempiä puolueita. Näin ollen poliittiset ääriliikkeet, kuten äärioikeistolainen Front National, on ollut hyvin edustettuna Euroopan parlamentissa. Ei ole liioiteltua sanoa, että ilman Euroopan parlamenttia se ei todennäköisesti olisi edes olemassa tänään poliittisena voimana. Euroopan parlamentti on antanut Front Nationalille ja sellaisille äärivasemmistolaisille liikkeille, kuten trotskilaiselle Lutte Communiste révolutionnairelle, ylikansallisen tukikohdan, josta ne pystyvät jatkamaan poliittista toimintaansa. Euroopan yhdentyminen ei ole vapaa ristiriidoista, sillä kaikki nämä ääripuolueet ovat kiivaasti Euroopan vastaisia.

Keskeinen kysymys on, miten yksittäiset poliitikot ja poliittiset ryhmät käyttävät hyväkseen Euroopan yhdentymisen, sen toimielinten ja politiikkojen avaamia mahdollisuuksia. ”Käyttää” määritellään varsin laajasti, enimmäkseen instrumentaalisesti. Se ymmärretään käytänte-

nä, jotka liittyvät urakehitykseen ja Eurooppaan erikoistuneen ammatipoliitikkojen muodostaman ryhmän kehitykseen. Yhteys poliittisten instituutioiden ja yksilöiden välillä on ratkaiseva, sillä se yhdistää yksilöt muotoutuviin politiikkoihin. Tarkoitus on analysoida positiivisia tai negatiivisia korrelaatioita näiden eri tasojen välillä, niitä resursseja, joita legitimoidaan/delegitimoidaan, luotuja valtarakenteita – ja ideaalisti löytää syy-yhteyksiä yksilöiden, ryhmien ja politiikkojen välillä. Jälkimmäinen osa tutkimuksesta on tietenkin kaikkein haastavin.

Jos aloitamme yksilöistä, keskeistä on se, millaiset ominaisuudet ovat tilastollisesti tyypillisiä poliittisille ryhmille, jotka toimivat Euroopan unionin toimielimissä tai niiden läheisyydessä. Kansalliset ikäluokat Euroopan parlamentissa voidaan erottaa toisistaan sen suhteen, miten kauan niiden jäsenet ovat olleet parlamentissa (ks. esim. Scarrow 1999). Ranskalaiset Euroopan parlamentin jäsenet ovat tyypillisesti kaikkein vähiten parlamenttityöskentelyyn investoijia. Koskien toista tasoa, tutkimus voi selvittää, mitkä ryhmät käyttävät valtaa tietyissä instituutioissa tai tietyissä instituution osissa. Euroopan parlamentin tapauksessa tämä voisi edellyttää esimerkiksi poliittisten ryhmien, kuten EPP:n (European Peoples' Party) muuttuvan roolin analyysiä. On myös tutkittu esimerkiksi Euroopan komissiossa kabinettien muodostumista (Egeberg 2013) ja Euroopan parlamentin valiokuntien puheenjohtajien ominaisuuksia ja resursseja (Beauvallet ja Michon 2010). Kolmannella tasolla analyysi pyrkii liittämään toisiinsa yhteiskunnalliset taustatekijät ja politiikan tuotokset. Tällä alueella tutkimusta on vielä suhteellisen vähän tai ei lainkaan.

Näitä kysymyksiä on tutkittu käyttämällä pääasiassa kolmea toisiaan täydentävää tutkimusmenetelmää. Ensimmäinen on kvantitatiivinen ja koskee yhteiskunnallisten ryhmien, kuten Euroopan parlamentin tai Euroopan komission jäsenten (Ross 1995, Page 1997), ominaisuuksia. Tämä lähestymistapa voi johtaa ns. prosopografisiin tutkimuksiin eli kollektiivisiin elämäkertoihin esimerkiksi Euroopan parlamentin jäsenistä. Toinen tutkimustekniikka on haastattelu. Haastattelujen tarkoituksena on hienosäätää määrällinen tieto lisäämällä tutkimukseen subjektiivinen ulottuvuus. Kolmas lähestymistapa on diskursiivinen ja se pyrkii analysoimaan virallisia asiakirjoja ja poliittisia kannanottoja. Ihannetapauksessa tutkimuksen prosessille on ominaista jatkuva liike

määrällisen ja laadullisen, tilastollisten tai laajemmin numeeristen menetelmien ja yksilöiden kantojen, diskurssien sekä institutionaalisten rakenteiden välillä. Neljäs ulottuvuus on historiallinen. Tämän huomioonottaminen on hankalaa siitä syystä, että järjestelmällisen tiedon kerääminen voi olla käytännössä mahdotonta, koska tietoja ei ole saatavilla tai koska kerääminen veisi liikaa aikaa. Suurin osa tutkimuksesta on siis synkronista eikä diakronista. Tämä on tietenkin suuri puute, koska EU:n institutionaalisen kehityksen ja sen dynaamisen topografian ymmärtäminen on ratkaisevan tärkeää analysoitaessa poliittisten instituutioiden valtarakenteita ja toiminnan ulottuvuuksia.

Ranskalaisten politiikan tutkijoiden Beauvallet'n ja Michonin tutkimus porautuu ammattilaistumiseen Euroopan parlamentissa (Beauvallet ja Michon 2010). Institutionaalisempaa otetta edustavat Costa ja Navarro (Costa 2001; Navarro 2009; Scarrow 1999). Beauvallet ja Michon väittävät, että Euroopan parlamentista on tullut itsenäisempi suhteessa muihin poliittisiin instituutioihin siinä mielessä, että urakehityksestä Euroopan parlamentissa on tullut entistä riippuvaisempi Euroopan parlamentin sisäisistä poliittisista resursseista (ks. Kauppi 2005, 2010). Tällä he tarkoittavat resursseja, kuten virkaikää (kokemusta), sosiaalista pääomaa, osaamista ja kielitaitoa. Virkaikä viittaa siihen, että ehdokkaat kärkisijoille Euroopan parlamentin puhemiesistöön, valiokuntien tai poliittisten ryhmien puheenjohtajuuksiin eivät ole aloittelijoita, vaan heillä on merkittävä kokemus työskentelystä instituutiossa. He ovat sisäistäneet instituution kulttuurin ja kehittäneet poliittista rooliaan instituution edustajana ("instituution karisma"). Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan yhteyksiä ja verkostoja. On tunnettava oikeat ihmiset ja oltava muiden tuntema. Asiantuntemus on tunnustettu pätevyys tietyllä alalla, jolla on merkitystä Euroopan parlamentin toiminnalle. Poliittinen työ Euroopan parlamentissa on hyvin teknistä, ja se voi liittyä ympäristöasioihin tai ihmisoikeuksiin. On osattava englantia, ranskaa ja joitakin muita eurooppalaisia kieliä. Käytännössä englanti ja vähemmässä määrin ranska ovat työkieliä Euroopan unionin toimielimissä. Tietenkin harvinaisempien kielten, kuten suomen, tuntemus voi olla huomattava etu joissakin olosuhteissa. Beauvallet'n ja Michonin mukaan nämä resurssit ovat tarpeen, jotta pääsisi johtotehtäviin Euroopan parlamentissa. Tässä mielessä viimeiset 30 vuotta Euroopan

parlamentin historiaa on ollut poliittisten resurssien kerrostuneisuuden muodostumista, jossa edellä mainitut resurssit ovat nousseet arvossaan suhteellisen enemmän kuin instituution ns. ulkoiset resurssit.

Beauvallet ja Michon tutkivat ulkoisten resurssien, kuten kansallisen poliittisen kokemuksen, arvoa. Yksinkertaistaen: jos 1980-luvulla ulkoiset resurssit olivat poliittisen menestyksen ehto Euroopan parlamentissa, 2000-luvulla nämä ovat menettäneet arvoaan. 1980-luvulla monilla parlamentin jäsenillä oli ollut aikaisempaa kansallista parlamentaarista kokemusta ja he olivat olleet ministereinä hallituksessa. He olivat osa jäsenmaiden poliittista järjestelmää. Ranskan tapauksessa tämä merkitsi integroitumista poliittisiin instituutioihin pääkaupungissa Pariisissa, ainoa paikka, jolla oli todellista merkitystä poliitikoille. Ranskalaisille poliitikoille valintaa Euroopan parlamenttiin ei arvostettu. Se ei ollut kannattava urasiirto ja oli siten vähemmän arvokas kuin valinta kansalliskokoukseen.

Toisin sanoen vuodesta 1979, jolloin Euroopan parlamentin jäsenet valittiin ensimmäisen kerran suoralla kansanvaalilla, ulkoisten resurssien suhteellinen arvo poliittisille urille Euroopan parlamentissa on pudonnut, kun taas sisäisten resurssien arvo on kasvanut. Esimerkiksi 45 prosentilla ensimmäisen toimikauden (1979–1984) jäsenistä oli kokemusta kansallisessa parlamentissa tai hallituksessa. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin viidennen vaalikauden (1999–2004) edustajien keskuudessa luku oli pudonnut 28 prosenttiin. Tämä eriytymiskehitys tai autonomisaatio on ollut samanaikainen Euroopan parlamentin poliittisen vallan kasvun kanssa. Varsinkin Lissabonin sopimuksen (2009) johdosta Euroopan parlamentti on valmis pelaamaan keskeisempää roolia Euroopan unionin demokraattisessa kehityksessä.

Vaikka äänestämättä jättäminen Euroopan parlamentin vaaleissa on edelleen suhteellisen yleistä, monet näkevät Euroopan parlamentin edustavan tavallisia kansalaisia, kun taas komissio on ylikansallinen byrokratia ja neuvosto kokoelma ministereitä. Tämä symbolinen ulottuvuus on tärkeä, koska näin Euroopan parlamentti voi esiintyä tavallisten eurooppalaisten edustajana. Muita Beauvallet's ja Michonin osoittamia merkittäviä muutoksia on havaittavissa parlamentin jäsenien työssä. Koska Euroopan parlamentin jäsenet pysyvät virassaan ennistä pidempään, instituutio ja sen rutiinit ovat vakiintuneet. Euroo-

pan parlamentista on myös tullut kansainvälisempi, ja naisia on sen jäsenistössä entistä enemmän. Yhä useammat parlamentin jäsenet ovat opiskelleet ulkomailla ja puhuvat sujuvasti useita kieliä.

Useat tutkijat ovat tehneet vastaavanlaisia rakenteellisia tutkimuksia Euroopan komissiosta ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta. Pagen työtä voidaan pitää perustavanlaatuisena sosiologisena tutkimuksena Euroopan komission virkamiesten ja -naisten yhteiskunnallisista ominaisuuksista eri hallinnon osissa (Page 1997). Madsenin työ porautuu tuomioistuimen juristien taustoihin ja niihin verkostoihin, jotka kontrolloivat ylikansallista juridista peliä (Madsen 2011). Mangenot taas on tutkinut sitä, miten ranskalaisen eliittikoulu ENA:n (Ecole nationale d'administration) siirto Pariisista Strasbourgiin on kärjistänyt jännitteitä kansallisen ja kansainvälisen välillä ranskalaisessa poliittisessa luokassa (Mangenot 1997). Nämä tutkimukset antavat meille tärkeää tietoa siitä, miten poliittiset urat integroituvat Euroopan unioniin rakenteisiin ja muuttavat sen instituutioita. Nämä tutkimukset osoittavat, että erillistä eurooppalaista poliittista luokkaa ei ole olemassa siitä yksinkertaisesta syystä, että poliittinen ura yhdistää monta toiminnan sfääriä vertikaalisesti kansallisella ja ylikansallisella tasolla (kunnanvaltuusto, kansallinen parlamentti, senaatti, hallitus, poliittinen puoluejärjestö, Euroopan parlamentti, Euroopan komissio jne.) sekä horisontaalisesti tai sektoriaalisesti (akateeminen maailma, hallinto, Euroopan keskuspankki, Goldman and Sachs jne.). Heterogeenisyys on vielä sitä luokkaa, että vahvaa yhteisten intressien tunnetta ei ole päässyt kehittymään, vaikka joillekin ryhmille, kuten Euroopan komission virkamiehille ja -naisille, EU:n saavutusten puolustaminen on virkavelvollisuus. Tässä mielessä he muodostavat etujoukon. Mutta näiden intressien puolustaminen ei välttämättä tarkoita, että heillä olisi kaikilla samanlainen "eurooppalainen identiteetti".

Lopuksi

Olen pyrkinyt osoittamaan, että Euroopan yhdentyminen eriytymisenä ja kerrostuneisuutena syventää ymmärrystämme sen institutionaalisesta dynamiikasta. Euroopan parlamentti on esimerkki siitä, miten institu-

tionalisaatio muokkaa käytänteitä ja resursseja sekä yksilöiden, ryhmien ja poliittisten instituutioiden vuorovaikutusta. Poliittisen sosiologian näkökulma auttaa myös näkemään piilevän, resursseihin liittyvän syvärakenteen vaikutukset, jotka asettavat ryhmät ja yksilöt eriarvoisiin asemiin EU:n instituutioissa. Institutionaaliset resurssit jakautuvat epätasaisesti. Tämän syvärakenteen yhteyksiä politiikan tuotosten muotoutumiseen olisi pikaisesti tutkittava. EU:n instituutioiden sisäisten resurssien merkitys saattaa myös omalta osaltaan estää homogeenisemmän eurooppalaisen poliittisen luokan syntyä, sillä jokainen pyrkii suojelemaan omia resurssejaan, eikä kehittämään yhteisiä resursseja. Olisi myös seurattava, miten ylikansallisiin resursseihin erikoistunut poliittikkoryhmä onnistuu lisäämään valtaansa, luomaan yhteisiä intressejä ja jonkunlaista subjektiivista yhteenkuuluvaisuuden tunnetta ja miten tämä prosessi kytketty globaalin hallinnan muutoksiin, etenkin yksityisen vallan käyttäjiin, kuten juristeihin ja lakitoimistoihin, turvallisuuden asiantuntijoihin ja finanssimaailman toimijoihin. Tästä näkökulmasta katsoen Eurooppa on vain osa laajempaa poliittista ja taloudellista peliä, jonka säännöt pätee-tään osittain muualla.

Käsitteet, kuten eriytyminen ja kerrostuneisuus, voivat auttaa meitä ymmärtämään ylikansallisten instituutioiden roolin ja vallan resurssien kehitystä. Nämä ovat hyödyllisiä käsitteitä, kun yritämme ymmärtää poliittista ja taloudellista kehitystä. Lähestymistavalla on rajansa, ja sitä olisi kehitettävä kahdella tavalla. Ensimmäinen on eri ajallisten muutosten vuorovaikutus. Instituutiot ja toiminnan kentät ovat dynaamisessa vuorovaikutussuhteessa enemmän tai vähemmän epävakaissa ympäristöissä. Useiden usein ristiriitaisten muutosten samanaikainen analyysi on hankalaa. Historialliset prosessit eivät ole koskaan yksiselitteisiä. Toinen haaste on systemaattisen historiallisen tiedon kerääminen politiikkojen, instituutioiden ja diskurssien kehityksestä Euroopassa.

LÄHTEET

- Beauvallet W. ja Michon, S. 2010. Professionalization and Socialization of the Members of the European Parliament. *French Politics* 8:2, 145–165.
- Berger, P. ja Luckmann, T. 1966. *The Social Construction of Reality*. Harmondsworth: Penguin.
- Costa, O. 2001. *Le parlement européen, assemblée délibérante*. Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Egeberg, M. 2013. The European Commission. Teoksessa Michelle Cini ja Nieves Perez-Solorzano Borrigan (toim.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 129–141.
- Habermas, J. 1976. Tieto ja intressi. Teoksessa R. Tuomela ja I. Patoluoto (toim.), *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet: Osa I*. Helsinki: Gaudeamus, 118–141.
- Hix, S. ja Høyland, B. 2011. *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kant, I. 1988 (1798). *Le conflit des facultés en trois sections*. Paris: Vrin.
- Kauppi, N. 2002. EU-keskustelun vaikeudesta. *Politiikka* 44:3, 201–202.
- Kauppi, N. 2005. *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Kauppi, N. 2010. The Political Ontology of European Integration. *Comparative European Politics* 8:1, 19–36.
- Kauppi, N. 2011. EU Politics. Teoksessa A. Favell ja V. Guiraudon (toim.), *The Sociology of the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 150–171.
- Kauppi, N. 2013 (toim.). *A Political Sociology of Transnational Europe*. Colchester: ECPR Press.
- Kauppi, N. ja Rask Madsen, M. (toim.). 2013. *Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance, Law and Security*. London: Routledge.
- Kunz, Y. Shemer. 2013. The 'Back Door' to National Politics: The French Greens and the 2009 European Parliament Elections. Teoksessa B. Crum ja J. Fossum (toim.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press, 161–174.
- Madsen, Rask M. 2011. *La genèse de l'Europe des droits de l'homme: Enjeux juridiques et stratégies d'Etat (1945–1970)*. Tome I. Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg.

- Mangenot, M. 1998. Une école européenne d'administration? L'improbable conversion de l'ENA à l'Europe. *Politix* 43, 7–32.
- Meyer, J. 2010. World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annual Review of Sociology* 36, 1–20.
- Navarro, J. 2009. *Les députés européens et leurs rôles: analyse sociologique de la représentation parlementaire dans l'Union Européenne*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Page, E.C. 1997. *People Who Run Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. 2003. The Europeanization of Public Policy. Teoksessa K. Featherstone ja C. Radaelli (toim.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27–56.
- Reif, K. ja Schmitt, H. 1980. Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8, 3–44.
- Ross, G. 1995. *Jacques Delors and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, S. 1999. Making Europeans: The Socializing Power of the European Parliament. Teoksessa R. Katz ja B. Wessels (toim.), *Representation in the European Parliament*, Oxford: Oxford University Press, 45–60.